

DES
ATTRIBUTIONS DE LA COMMUNE
EN MATIÈRE
CIVILE ET COMMERCIALE

THÈSE POUR LE DOCTORAT

Présentée et soutenue le Mardi 4 Juin 1907 à 2 heures 1/2

PAR

Auguste RAMELLI

Président : M. LARNAUDE.

Suffragants : { MM. CHAVEGRIN { *Professeurs.*
GARÇON }

PARIS

LIBRAIRIE NOUVELLE DE DROIT ET DE JURISPRUDENCE
ARTHUR ROUSSEAU

ÉDITEUR

14, rue Soufflot, et rue Toullier, 13

1907

DES ATTRIBUTIONS DE LA COMMUNE

EN MATIÈRE

CIVILE & COMMERCIALE

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les Thèses ; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs .

UNIVERSITÉ DE PARIS — FACULTÉ DE DROIT

DES
ATTRIBUTIONS DE LA COMMUNE
EN MATIÈRE
CIVILE ET COMMERCIALE

L'ACTE PUBLIC SUR LES MATIÈRES CI-APRÈS
sera soutenu le Mardi 4 Juin 1907 à 2 heures 1/2

PAR

Auguste RAMELLI

Président : M. LARNAUDE.

Suffragants : { MM. CHAVEGRIN { *Professeurs.*
GARÇON }

PARIS

LIBRAIRIE NOUVELLE DE DROIT ET DE JURISPRUDENCE
ARTHUR ROUSSEAU

ÉDITEUR

14, rue Soufflot, et rue Toullier, 13

1907





Digitized by the Internet Archive
in 2026

DES ATTRIBUTIONS DE LA COMMUNE

EN MATIÈRE

CIVILE ET COMMERCIALE

INTRODUCTION

La profonde transformation subie par la vie sociale au cours du XIX^e siècle a eu pour conséquence d'accroître progressivement les attributions des divers organes administratifs. C'est là un fait dont on retrouve d'incessantes manifestations dans la plupart des pays et que l'on peut considérer comme l'un des traits caractéristiques de l'évolution sociale actuelle.

L'individu, qui, dans l'enthousiasme des théories nouvelles, avait essayé à la fin du XVIII^e siècle de se libérer de toute contrainte collective a dû sous l'action des événements, revenir à une organisation sociale moins théorique et plus conforme à ses propres besoins. De toutes parts, des groupements ont surgi, des associations se sont formées et l'action individuelle, malgré son puissant développement,

s'est trouvée de jour en jour enserrée dans un véritable réseau de liens sociaux.

Cette réaction contre l'individualisme politique et économique n'a pas été sans exercer une très grande influence sur les institutions administratives les plus anciennement constituées.

Tous les groupements sociaux et parmi eux les groupements chargés de l'administration publique ont dû élargir considérablement leur sphère d'action. L'Etat, cet organisme déjà si puissant que l'Ecole libérale voulait maintenir dans de très étroites limites, n'a pu se soustraire à ce mouvement d'évolution générale. Tandis que les écoles opposées disputaient longuement sur le terrain doctrinal, le mouvement interventionniste poursuivait son cours, et l'extension du rôle de l'Etat, aussi sévèrement critiquée par les uns que vivement réclamée par les autres, passait dans le domaine des faits établis. Nations anciennes ou modernes, toutes ont subi la même loi, et à l'heure actuelle il n'est pas un seul gouvernement qui n'ait ajouté à ces anciennes prérogatives des fonctions d'ordre économique ou social.

Cette évolution du rôle de l'Etat qui a toujours soulevé de si vives controverses n'est cependant pas la seule qui mérite d'être observée. Depuis plusieurs années déjà, d'autres corps politiques situés au-dessous et à l'intérieur de l'Etat subissent une transformation analogue.

Le groupement local — ou communal — que l'on retrouve à la base de toutes les formations étatiques apparaît aujourd'hui sous une physionomie nouvelle. Envisagé pendant la plus grande partie du siècle dernier, presque exclusivement au point de vue administratif, ce groupement tend aujourd'hui à prendre l'aspect d'un véritable centre d'activité économique.

Aux attributions essentielles, qui lui ont été de tout temps dévolues et qui constituent pour ainsi dire sa raison d'être et sa fin première, sont venues s'adjoindre sous l'influence de causes diverses tout un ensemble de fonctions nouvelles dont le nombre paraît encore en dehors de toute limitation.

L'extension du domaine industriel des communes constitue l'un des plus importants aspects de cette évolution du rôle de la société locale. Un très grand nombre de localités — notamment à l'étranger — ont abandonné le système de la concession pour prendre directement en mains l'exploitation de leurs principaux services publics, et c'est ainsi que s'est posée la question de la fonction économique du groupement communal.

Nous ne nous proposons nullement dans les pages qui suivent d'étudier la question de l'industrialisme communal au point de vue de la théorie économique. Nous examinerons dans une première partie les causes générales du mouvement actuel, en indiquant

le très grand développement des phénomènes de municipalisation dans la plupart des villes étrangères.

Nous rechercherons ensuite, dans une étude plus détaillée, les raisons qui ont déterminé le Conseil d'Etat à s'opposer, dans la mesure que nous indiquerons, à l'extension du domaine industriel des municipalités, et après avoir essayé d'établir le droit pour le groupement local de développer son action administrative, suivant les besoins de la société actuelle, nous étudierons dans une dernière partie la législation récente d'un pays voisin concernant la constitution et l'exploitation en régie directe du domaine industriel communal.

CHAPITRE PREMIER

DU RÔLE DE L'ADMINISTRATION LOCALE

- § 1. — Diversité de l'organisation administrative des localités. Tendance générale vers l'accroissement du rôle des pouvoirs locaux — Fonctions essentielles de l'organisme local. — Services d'intérêt local et services d'intérêt général.
- § 2. — Causes de l'accroissement des attributions de l'administration locale. — a.) Extension des centres urbains. — b.) Les besoins nouveaux : Le besoin collectif d'hygiène et ses conséquences. — Le besoin de circulation et le service des transports en commun. — L'éclairage public et les distributions de force motrice.

Il n'est pas d'organisation administrative qui présente une plus grande diversité que celle des localités (1). La longue évolution historique qui a exercé une influence si différente suivant les pays, a donné naissance à des institutions de forme diverse. Tantôt, le territoire d'un pays se trouve divisé en un certain nombre de circonscriptions toutes semblables les unes aux autres ; tantôt, à côté du groupement local proprement dit, il existe d'autres orga-

(1) Cf. P. L. DUBOIS. *Essai sur les finances communales*, p. 12 et suiv.

nisations de forme plus étendue répondant à des besoins d'ordre spécial.

Cette diversité de l'administration locale est cependant plus apparente que réelle. Que l'on étudie le bourg ou le comté d'Angleterre, la ville allemande, le municipe italien ou la commune française, partout l'on retrouve la même tendance vers l'extension du rôle des pouvoirs locaux. Cette observation serait, cependant, inexacte, si l'on n'établissait une profonde différence entre la commune urbaine et la commune rurale. Celle-ci, en dehors des nouvelles obligations qui lui sont imposées par le pouvoir central, n'accuse qu'une très faible tendance vers l'accroissement de ses fonctions. La commune urbaine, au contraire, par le nombre et l'importance des intérêts qu'elle représente, est appelée chaque jour à étendre le cercle de son action administrative.

Aujourd'hui les administrations locales ne sont plus uniquement chargées de faire régner l'ordre et la sécurité dans la limite de leur territoire. Elles n'ont plus seulement pour mission d'exécuter certains travaux publics, d'un intérêt collectif immédiat — tels que l'ouverture ou l'entretien des rues, voies et places publiques — elles doivent en même temps entreprendre d'importants travaux d'utilité collective, dans le but d'assainir, de défendre ou d'améliorer le milieu social. — On leur demande également d'assurer, dans les conditions les plus

favorables au public, la distribution de l'eau, de l'éclairage, — voire même de la force motrice ; d'établir les meilleurs modes de transport en commun, — de rendre en quelque sorte la vie urbaine aussi conforme que possible aux conditions d'existence de la société actuelle et aux progrès scientifiques de notre époque (1).

Leur rôle est plus vaste encore. Dans la plupart des pays, depuis longtemps déjà, les pouvoirs locaux ont également à intervenir dans des questions d'ordre plus général. C'est ainsi que les municipalités contribuent pour une part plus ou moins grande, suivant les pays, aux dépenses relatives à l'instruction et à l'assistance publique. On admet que les liens qui unissent les membres d'un même groupement créent à la charge de l'administration locale, l'obligation de venir en aide à tous ceux que la maladie, les infirmités ou la vieillesse ont mis dans l'impossibilité de subvenir à leurs propres besoins (2). A ces fonctions que l'on peut qualifier d'essentielles, l'Etat ajoute souvent d'autres charges qui se réfèrent à des services d'intérêt général mais d'une utilité locale moins évidente (telles sont les dépenses relatives à l'entretien des casernes, prisons, etc). Quoique des plus critiquables, ce système

(1) DUBOIS. *Loc. cit.*, p. 116.

(2) L. 14 juillet, 1905.

reçoit de fréquentes applications, et c'est ainsi que des fonctions d'intérêt général se traduisent en fait par un accroissement des charges locales.

§ 2. — Causes de l'accroissement des attributions
des localités.

Envisagé sous ce double aspect : soit comme corps d'administration propre (1), chargé d'assurer la satisfaction des besoins collectifs d'intérêt local, soit comme organe de l'administration générale de l'Etat, le groupement local apparaît comme un organisme dont les fonctions vont sans cesse se multipliant et se diversifiant.

Si nous recherchons les causes de ce phénomène nous nous trouvons en présence de deux faits principaux : le développement des centres urbains d'une part, et de l'autre, la nécessité de donner satisfaction à toute une série de besoins nouveaux.

1° Extension des Centres urbains

La population urbaine s'est considérablement accrue depuis le commencement du siècle dernier. C'est là un fait qui a donné lieu à de si fréquentes observations qu'il semble banal d'y insister. Les villes ont exercé une attraction de plus en plus forte sur les régions environnantes et l'exode rural s'est progressivement accentué et développé.

(1) OTTO MAYER. *Droit administratif*, T. I, p. 16.

En France, nous constatons que :

En 1846 les villes comptaient 8.500.000 habitants, et les campagnes 26.800.000. La population urbaine était donc inférieure au tiers de la population rurale. En 1890, la population des villes a presque doublé; elle est de 15.000.000 pendant que les campagnes accusent une diminution de 2.800.000 habitants. A cette époque M. Levasseur estimait que dans une cinquantaine d'années la population urbaine devrait représenter le même chiffre que la population rurale (1).

Ces prévisions semblent devoir se réaliser dans un avenir plus rapproché encore. Le dernier recensement nous fournit à cet égard des chiffres très significatifs : pendant que pour toute la France, l'augmentation totale de la population n'est que de 290.322 habitants, la population des villes comptant

(1) Si l'on compare les chiffres fournis par les deux derniers recensements, on observe pour les villes comptant plus de 100.000 âmes, les différences suivantes :

	1906	1901	Différence
Paris.....	2.763.393	2.714.068	+ 49.325
Marseille.....	517.498	491.161	+ 26.337
Lyon.....	472.114	439.099	+ 13.015
Nice.....	134.232	103.109	+ 29.123
Le Havre.....	132.430	130.196	+ 2.234
Rouen.....	118.459	116.315	+ 2.143
Reims.....	109.859	108.385	+ 1.474
Toulon.....	103.549	101.602	+ 1.947
Nancy.....	110.570	102.559	+ 8.011

On observe en outre que dans certains départements où la popula-

plus de 30.000 âmes s'est accrue de 223.072 habitants. C'est ainsi que dans la période quinquennale 1901-1906, on observe à Paris une augmentation d'environ 50.000 habitants, de 26.337 à Marseille, de 13.000 à Lyon, de 29.000 à Nice, de 8.000 à Nancy, et la plupart des villes de quelque importance accusent une augmentation des plus sensibles. Cet incessant accroissement des agglomérations urbaines est certainement l'un des phénomènes sociaux les plus importants de l'époque actuelle. Les grandes villes sont devenues de véritables petits états, dont les besoins n'ont cessé de se multiplier, et c'est ce qui explique le développement parallèle et continu des fonctions de l'administration locale.

tion est en décroissance, les centres urbains au contraire, sont en progression :

Le Puy-de-Dôme perd 8.773 habitants, pendant que Clermont-Ferrand en gagne 5.430.

La Saône-et-Loire perd 6.983 habit., le Creusot en gagne 2.853.

L'Isère perd 6.370 h., Grenoble en gagne 4.407.

Les Pyrénées-Orientales perdent 6.149 h., Perpignan en gagne 2.741.

La Côte-d'Or perd 3.667 h., Dijon en gagne 2.787.

L'Ille-et-Vilaine perd 1.762 h., Rennes en gagne 964.

Le Var perd 1.746 h., Toulon en gagne 1.947.

La Sarthe, enfin, perd 1.228 h., pendant que Le Mans en gagne 2.195.

L'accroissement de l'agglomération parisienne suit une marche ascendante. 13 communes suburbaines (au lieu de 10 en 1901) comptent aujourd'hui plus de 30,000 âmes. Elles accusent une augmentation de 50,305 habitants, supérieure comme on le voit à celle de Paris qui est cependant de 49.325 habitants.

(Rapport du Ministre de l'Intérieur au Président de la République sur les résultats du recensement de 1906).

2° Les besoins nouveaux

L'accroissement de la « cohésion sociale » d'une part et de l'autre les progrès scientifiques réalisés au cours de ces dernières années ont donné lieu à un certain nombre de besoins nouveaux, auxquels les pouvoirs locaux, comme d'ailleurs les diverses branches de l'administration publique doivent s'efforcer de donner satisfaction. Quoique prenant leur source dans l'individu, ces besoins sont qualifiés de collectifs, par ce fait qu'ils intéressent l'ensemble du groupement, et c'est d'après ce caractère qu'il faut expliquer l'insuffisance ou l'incapacité de l'action individuelle quant à leur réalisation.

Parmi ces besoins, il faut aujourd'hui placer en première ligne la question de l'hygiène publique qui est devenue l'une des principales préoccupations de tous les groupements organisés. Malgré les mesures qui ont été prises depuis quelques années (1), il est facile de constater combien le milieu social est encore mal défendu contre les divers fléaux qui le menacent. Les découvertes relatives à la propagation des maladies contagieuses semblent réclamer des pouvoirs publics une action progressive

(1) *Lois*, 15 février 1902 et 7 avril 1903.

et constante. Dans un très grand nombre de cas, le mal ne peut plus être considéré comme un accident individuel, mais comme un fait social. Il faut reconnaître que : « l'étroite solidarité dans laquelle nous nous trouvons vis-à-vis de nos semblables, nous oblige moralement et socialement à organiser en sens inverse cette autre solidarité volontaire et réfléchie qui fera réagir sur tous le bien procuré à chacun de nous (1).

A cette question de salubrité urbaine se rattache celle d'adduction et de distribution d'eau potable. C'est là un besoin essentiel dont les administrations locales se sont de tout temps préoccupées tant au point de vue de l'alimentation que de la salubrité publique (2). A notre époque, ce service devrait être considéré comme l'une des attributions normales de l'administration des villes, et il est regrettable qu'à ce point de vue les considérations d'utilité publique n'aient pas encore reçu tous les développements qu'elles comportent. — Dans un certain nombre de pays, ce sont les lois sanitaires qui ont étendu les pouvoirs des localités en cette matière. En Angleterre, le « Public Health Act de 1875 », a largement facilité l'exploitation directe du service des eaux par les municipalités. — La loi sanitaire italienne de 1888, permet au ministre de l'Intérieur (2),

(1) L. BOURGEOIS. Confér. faite au Musée social. (V. *Rev. pol. et parlem.* décembre 1905)

(2) Cf. *Legge sanitaria* (1888), art. 44.

de rendre obligatoire pour les communes, l'adduction d'eau potable et d'autre part, la loi de 1903, range le service des eaux, parmi les industries municipales (1).

C'est encore au point de vue de l'hygiène publique que les administrations locales ont aujourd'hui à s'occuper de la question du logement dans les grandes agglomérations urbaines. On sait dans quelles déplorable conditions se trouve logée la plus grande partie de la population des villes, et l'on a souvent signalé « l'existence de ces taudis repoussants et malpropres où logent entassés et misérables, des êtres humains sur lesquels pèsent les plus lourdes nécessités de l'existence » (2).

Les prescriptions relatives à la salubrité publique restent le plus souvent inapplicables à ces logements insalubres au plus haut point, qui constituent de véritables foyers de propagation des maladies les plus graves et les plus dangereuses. — Dans un certain nombre de villes étrangères, les administrations locales n'ont pas hésité à réaliser sur ce point de très utiles réformes. C'est ainsi qu'à Londres, des quartiers entiers ont été démolis, pour faire place, non pas à des maisons de rapport, mais à

(1) Cf. *Legge Sull'Assunzione dei pubblici servizi*, art. 1^{er}.

(2) BENOIT-MALON, (*Rev. Soc.* 1891), estime qu'à Paris sur 47.627 locaux habités par des pauvres gens, 27.385 ne comportent qu'une pièce, 6.824 sont éclairés par une tabatière et 3.000 n'ont pas de fenêtres du tout.

(Cité par Stehelin. *Thèse*, Paris), p. 45.

de vastes immeubles où la population ouvrière peut aujourd'hui se loger confortablement (1).

Il faudrait également rapprocher du besoin collectif d'hygiène, un certain nombre de questions relatives à la protection de l'alimentation urbaine, notamment en ce qui concerne les deux industries principales : la boucherie et la boulangerie, mais ce sont là des problèmes, que l'administration locale, en présence des difficultés que rencontre l'application des mesures protectrices, affecte volontiers d'ignorer (2).

En dehors de ce besoin de protection sanitaire du milieu social, nous trouvons en second lieu, parmi les services dont les pouvoirs locaux doivent s'efforcer d'assurer ou de faciliter la réalisation, le besoin de circulation. La ville s'est étendue et l'habitant veut pouvoir se rendre d'un point à un autre le plus rapidement possible. C'est ainsi que le service des transports en commun à l'intérieur des villes, a reçu depuis quelques années, un très grand développement. A la traction animale est venue se substituer la traction mécanique. Les tramways se sont considérablement multipliés. Leur vitesse a augmenté, et malgré cela, ils n'ont pu suffire au transport des voyageurs des grandes villes ; dans

(1) Cf. STEHELIN. *Th.* Paris, p. 203 et suiv.

(2) La jurisprudence du Cons. d'Etat ne reconnaît à l'administration locale que des pouvoirs très limités en cette matière. Cf. notamment, (C. d'E. CARVILLE. 22 mai 1896). (C. d'E. TOSTAIN. 9 févr. 1895).

quelques-unes d'entre elles il a fallu recourir au sous-sol (1).

C'est enfin, comme l'un des besoins essentiels de toute agglomération urbaine, qu'il faut considérer le service de l'éclairage public, auquel se rattachent aujourd'hui, dans un très grand nombre de localités, l'éclairage privé, et les diverses utilisations industrielles, dérivant de la transformation de l'énergie en force motrice. L'organisation et l'exploitation des services d'éclairage est l'une des questions qui intéressent au plus haut point la vie urbaine, et il faut reconnaître que le rôle de l'administration locale en cette matière, tend à devenir sans cesse plus actif.

Telles sont résumées, dans leurs traits essentiels, les tâches multiples et variées que les pouvoirs locaux ont mission de remplir et que la théorie administrative synthétise dans une même idée de protection et de développement du milieu social.

(1) Cf. G. D'AVENEL. Le mécanisme de la vie moderne. T. 5. p. 119.

CHAPITRE II

CONSÉQUENCES DE L'EXTENSION DU RÔLE DE L'ADMINISTRATION LOCALE

Etendue de la fonction administrative de la société communale.

— Développement des services d'intérêt commun. — Accroissement des charges locales.

§ I. — Examen de la situation financière des localités dans les principaux pays européens : Angleterre, Allemagne, Italie. — La situation budgétaire des communes françaises.

§ II. — Le domaine industriel des localités. — Son étendue. — La municipalisation des services publics à l'étranger.

Le champ d'action qui s'ouvre aujourd'hui devant l'administration locale est donc des plus vastes, et il ne semble pas exagéré de dire que les centres urbains sont des organismes puissants, en voie de développement continu, dont il serait difficile de déterminer à priori les fonctions nécessaires (1). Ces fonctions elles-mêmes sont continuellement influencées par les modifications qui surviennent à l'intérieur du groupement. Elles peuvent suivant les époques et le milieu varier et se multiplier dans

(1) L. DUBOIS. *Essai sur les fin. comm.* p. 116.

de très larges limites. Ce serait donc faire œuvre anti-scientifique, que de vouloir fixer par avance la sphère d'action de la société locale et sur ce point, on ne peut qu'approuver la sage réserve dont a fait preuve le législateur français en n'essayant pas de tracer ces limites (1).

Il est un certain nombre de services communs qui naissent du lieu territorial de la « proximité physique » pour employer l'expression de Taine (2) et qui sont en quelque sorte la conséquence de l'association locale. Ce n'est pas en vue de leur donner satisfaction que le groupement s'est formé, mais, c'est au contraire, parce que des individus vivent dans des rapports de voisinage, sur une portion limitée du territoire, que ces services primordiaux et essentiels prennent naturellement naissance : tels sont les besoins de sécurité, de salubrité, de viabilité, etc., qui existent dans les formations locales les plus primitives et les plus arriérées.

Mais à mesure que la civilisation se développe, le groupement prend conscience de son unité et de sa force : d'autres besoins apparaissent et telles fonctions qui n'étaient d'abord remplies que par l'initiative privée deviennent des services d'intérêt commun.

(1) Cf. Loi 1884, art. 61.

(2) TAINÉ, Origines de la France contemporaine.

« Ce développement des fonctions est naturel et fatal dans les sociétés avancées dont les besoins s'accroissent et se compliquent sans cesse (1) ».

C'est donc comme un fait, et non comme la conséquence des nouvelles théories sociales qu'il faut envisager l'extension croissante des attributions des localités.

Une telle transformation n'a pu toutefois, se poursuivre sans entraîner un accroissement considérable des charges locales. Les dépenses ont rapidement augmenté pendant que les recettes suivaient une progression plus faible. Devant l'insuffisance de leurs ressources ordinaires et pour éviter de faire de nouveaux appels au crédit public, un grand nombre de communes ont préféré demander à leur domaine industriel les revenus dont elles avaient besoin. Nous ne saurions mieux faire ressortir l'importance de la question budgétaire à cet égard, qu'en traçant un rapide exposé de la situation financière des administrations communales dans les principaux pays européens.

Si nous examinons l'état financier des communes anglaises nous voyons que le chiffre des contributions directes qui était de 27.818.000 l. st. en 1891, atteint en 1898 celui de 37.605 l. st., soit en moins de dix ans une augmentation de plus du tiers. Malgré

(1) P. L. DEBOIS. *Loc. cit.*, p. 116.

cette progression des taxes locales, les municipalités anglaises, ne pouvant faire face à l'accroissement de leurs dépenses, doivent demander à l'emprunt une part de plus en plus forte de leurs ressources.

C'est ainsi qu'en 1875, sur les 1.025 millions de recettes annuelles : 337 sont dus à l'emprunt et 688 à l'impôt ; — en 1884 le contingent de l'emprunt s'élève à 1.093 millions sur une recette totale de 1.568 millions et en 1896 la proportion entre l'impôt et l'emprunt s'établit de la façon suivante : recettes totales, 1.858 millions, impôt, 357 ; emprunt, 1.493. Tel est l'énorme accroissement de la dette locale anglaise. A l'heure actuelle, c'est dans ce pays que le chiffre de cette dette est le plus élevé (180 fr. 50 par tête, soit un peu plus du double du montant par tête de la dette française 84 fr. 36). Cette élévation du passif des communes anglaises s'explique par leur système fiscal. Ce système est en effet constitué par un ensemble de taxes sur la propriété immobilière dont le revenu total représente le 85 p. 100 des impôts locaux (1). Ne pouvant songer à élever de nouveau le taux de ces impositions, les représentants des localités ont préféré recourir à l'emprunt.

En Allemagne, la situation des communes ne paraît guère plus brillante. Malgré la réforme opérée

(1) Cf. DUBOIS. Fin. com. p. 275.

en 1893, les budgets de la plupart des localités, supportent difficilement l'incessant accroissement des dépenses. D'après le nouveau régime fiscal, les communes doivent demander leurs ressources aux revenus domaniaux, aux contributions spéciales (beiträge et gebühren) et aux taxes proprement dites. Elles ne pouvant faire appel à l'impôt (steuer) que dans le cas où les recettes que nous venons d'énumérer ne suffisent pas à couvrir les dépenses. Les contributions indirectes ne sont pas exclues, mais leur importance est tout à fait insignifiante (4 p. 100 du revenu total). Cette organisation financière est particulière à l'Allemagne. On a voulu mettre en pratique un principe posé par Gneist (1) quelques années auparavant, d'après lequel l'impôt réel doit être réservé aux administrations locales, tandis que l'Etat doit se procurer ses ressources au moyen de l'impôt personnel et des contributions indirectes (2). Dans ce système, c'est à la nature même du service rendu que l'on s'attache ; ce qui permet de répartir la masse de l'impôt d'une manière plus équitable et d'organiser le système fiscal des communes sur des bases véritablement logiques. Cependant l'absence presque complète des taxes indirectes n'a pas permis aux villes allemandes de faire face à l'augmentation des dépenses, et elles ont dû

(1) GNEIST. Zur steuer reform in Preussen, p. 4.

(2) RICCA-SALERNO. Finanzi Locali (Orlando. Tome 9, p. 796).

pour la plupart, user de la faculté d'établir des centimes s'élèvent à 50 p. 100 de l'ensemble des recettes. Enfin un très grand nombre de localités ont dû recourir à l'emprunt pour rétablir l'équilibre de leurs budgets (1).

Le même état de choses se retrouve à un degré plus accentué encore en Italie. Dans un certain nombre de villes les dépenses ont atteint des chiffres si élevés, que les représentants de ces localités, se sont vus dans l'obligation de réduire dans de très fortes proportions les engagements pris par leurs prédécesseurs. Florence, dont le passif dépassait en 1878, 153 millions, réduisit sa dette à la somme de 42 millions, après une sorte de concordat que ses créanciers furent obligés de lui accorder. Les mêmes faits se produisirent à Rome et à Naples, dont les budgets présentèrent pendant plusieurs années des déficits considérables. La progression des dépenses a été très forte en ce qui concerne les grandes villes et notamment les chefs-lieux de province. — Dans ces localités les dépenses qui étaient de 144.590.354 lire en 1882, s'élèvent à 225.285.991 en 1891, soit une augmentation de 50 p. 100. La proportion est plus faible pour les villes de moindre importance : de 408.762.365 en 1882, les dé-

(1) Cf. *Rev. pol. et parl.* Décembre 1903, p. 476.

penses s'élèvent à 540.453.874 en 1891, soit une augmentation de 30 p. 100 (1). — Le système financier des communes italiennes se rapproche de très près du système français. Ce sont les centimes additionnels qui en constituent le principal élément, mais à la différence de ce qui se passe en France, les ressources provenant des taxes indirectes jouent un rôle très important. Les octrois (*dazi di consumo*) donnent aux communes un revenu fort élevé qui peut être évalué en moyenne à 45 p. 100 de l'ensemble des ressources locales. Cette proportion est beaucoup plus forte dans les grandes villes où elle atteint jusqu'à 67 p. 100 (2). Ces taxes qui pèsent sur les denrées les plus indispensables, constituent pour les localités une charge d'autant plus lourde que le bénéfice qu'elles pourraient en retirer se trouve diminué par le prélèvement des 2/5^e environ, opéré au profit de l'Etat. A côté des droits d'octroi, il existe toute une série de taxes diverses (*imposte complementari*), qui ne donnent pas aux communes de bien grands avantages.

Ne pouvant, par suite de cette organisation financière, élever le taux des impositions locales, les villes italiennes s'adressèrent à l'emprunt, mais en présence des conséquences désastreuses de leur gestion financière, elles n'eurent d'autre ressource

(1) (2) RICCA-SALERNO. *Ibid.* p. 838.

que de s'engager dans la voie de l'industrialisme communal.

En France, l'augmentation des charges locales a été également très forte. Les dépenses des communes qui étaient de 641.619.166 francs en 1891, se sont élevées en 1899 à 730.388.665 francs (1). Pour compenser cet accroissement de dépenses, c'est aux centimes additionnels que l'on s'est adressé. Augmenter le taux des impositions existantes, c'est là un procédé aussi simple que rapide dont les gouvernements ont fréquemment fait usage. On a souvent critiqué ce mode de taxation par addition de centimes aux contributions principales, et il est difficile de ne pas remarquer les nombreux défauts qu'il présente. La productivité des centimes additionnels est nécessairement limitée. Ils viennent s'ajouter à des impositions déjà très lourdes et très mal réparties, accentuant ainsi les inégalités des impôts généraux (2). En France, l'abus du nombre des centimes n'a fait qu'aggraver les critiques qui ont été si souvent dirigées contre le régime fiscal actuel. Obligées d'équilibrer leurs budgets dans les limites de ce régime, les communes ont dû demander de nouvelles ressources soit à l'impôt sur les consommations, soit surtout à l'emprunt. La progression de la dette locale en France n'a pas été moins rapide

(1) LEROY-BEAULIEU. *Sc. des finances*. T. I, p. 778 et suiv.

(2) WAGNER. *La question des impôts communaux*, p. 28.

qu'en Angleterre. Cette dette qui était de 2.049.548.974 francs en 1869, s'élève à 3.224.088.832 francs en 1890, pour atteindre en 1895 le chiffre de 4.172.000.000 francs. La situation financière des communes françaises présente donc de très grandes analogies avec celle des communes étrangères. Il faut reconnaître que le fardeau des charges locales est mieux supporté en France qu'à l'étranger, bien que le développement des fonctions communales, permette de prévoir que les villes auront tout intérêt à demander à leur domaine industriel les ressources dont elles pourront avoir besoin.

§ 2. — Le domaine industriel des localités.

Son étendue

C'est sous l'action des considérations financières que nous venons d'examiner, et afin d'éviter les inconvénients qu'aurait présenté soit une nouvelle augmentation des taxes locales, soit une trop forte élévation de leur passif, qu'un grand nombre de villes ont été déterminées à prendre directement en mains l'exploitation de leurs principaux services publics.

Il serait difficile d'indiquer même d'une manière aproximative quelle est à l'heure actuelle la véritable étendue du domaine industriel des localités. Ce que l'on peut affirmer, c'est que ce domaine prend chaque jour une extension plus grande. Cette

affirmation n'est vraie toutefois, qu'en ce qui concerne la plupart des pays étrangers. Nous verrons plus loin les raisons pour lesquelles il faut considérer la France comme placée en dehors de ce mouvement quasi-universel.

En Angleterre, en Allemagne, en Italie, ainsi que dans un grand nombre d'autres pays, c'est aujourd'hui un fait d'observation courante, que l'exploitation en régie directe, par l'administration urbaine, des grands services industriels, tels que l'eau, le gaz, l'électricité, les transports en commun.

La plupart des villes anglaises assurent elles-mêmes la distribution de l'eau à leurs habitants (1).

En Allemagne sur les 40 villes qui ont de 50 à 100 000 âmes, 36 ont municipalisé le service des eaux. Ce service est exploité directement dans 140 villes italiennes ; en Autriche, en Hongrie, dans les capitales — en Russie, à St-Petersbourg, à Moscou, à Kiew ; Aux Etats-Unis dans les trois quarts des villes de plus de 30 000 habitants ; en Suisse, dans toutes les localités de quelque importance, enfin dans un très grand nombre de villes du Canada, des Indes, de l'Australie.

Il en est de même pour le service de l'éclairage. 250 villes anglaises exploitent elles-mêmes leurs usines à gaz. — En Allemagne, ce service est mu-

(1) Cf. *Rev. pol. et parl.* — Décembre 1903, p. 468. ORLANDO. Tome 9. (Les revenus domaniaux).

nicipalisé dans les villes les plus importantes (Berlin, Hambourg, Breslau, Dresde, Leipsik ; dans un très grand nombre de localités en Belgique, Suède, Norvège et Danemark — dans les grandes villes de Hollande ; — en Suisse, à Genève, Bâle, Lucerne, Lausanne ; en Italie dans plusieurs villes (1) ; en France dans quelques villes.

L'éclairage électrique est exploité en régie directe, dans les deux tiers des villes anglaises, — dans 25 grandes villes en Allemagne, — en Suisse, à Genève, Zurich, Lausanne, dans 15 villes italiennes, Florence, Padoue, Côme, etc.), enfin aux Etats-Unis dans 450 villes dont cinq de plus de 100.000 âmes.

En ce qui concerne les moyens de transport, nous trouvons des exploitations municipales dans une centaine de villes en Angleterre ; — en Allemagne, à Munich, Brême, Francfort, Mayence, etc. ; — en Suisse, à Berne, Bâle, Zurich, etc. (2).

Quelques villes ont même dépassé ces services d'utilité générale, pour gérer directement des entreprises d'un caractère plus nettement commercial. C'est ainsi que certaines localités dirigent des caisses d'assurance, tandis que d'autres construisent des maisons ouvrières, exploitent des boucheries, des boulangeries, des pharmacies, etc.

Ce rapide aperçu des principaux phénomènes de

(1) (2) Petit. *Domaine industriel des communes*. (*Revue pol. et parl.* Décembre 1905), p. 469.

municipalisation, nous permet de voir quelle est à l'heure actuelle, l'étendue et l'importance du domaine industriel communal. Les fonctions de l'administration locale, ont pris une telle extension que certains auteurs n'ont pas hésité à parler de « restauration de la Commune » et même « d'autonomie communale » (1). Dans le même sens, les théoriciens du droit public allemand emploient volontiers les expressions de « corps autarchiques », ou de « corps d'administration propre » (2). Si utiles que soient ces expressions au point de vue doctrinal, elles ne peuvent cependant être acceptées que dans un sens très relatif et par suite des plus restrictifs. Quoique ainsi entendues, les théories développées par ces auteurs, ont l'avantage de faire ressortir l'importance du rôle joué par le groupement communal dans l'évolution sociale actuelle. — C'est, d'ailleurs autour de cette question des libertés locales, que se sont élevées les discussions que nous examinerons dans notre seconde partie. — Nous sommes ainsi conduits à nous demander, en vertu de quels principes, la juridiction administrative de notre pays a cru devoir s'opposer au libre développement de l'activité de la société locale, considérée spécialement sous l'aspect de l'extension du domaine industriel communal.

(1) Cf. ORLANDO. *Loc. cit.* Finanzi locali. Tome 9, p. 708.

(2) Cf. LOUGO. *Archivio giurid.* 1904, tome 2, p. 336.

CHAPITRE III

L'INDUSTRIALISME COMMUNAL EN FRANCE

La tutelle juridictionnelle du Conseil d'Etat.

§ I. — Les diverses voies de recours contre les décisions des assemblées communales. — Recours en matière de contributions directes. — Les voies de nullité organisées par la loi du 5 avril 1884. — Nullité de droit et annulabilité. — Evolution de la jurisprudence du Conseil d'Etat : Admission du recours du simple contribuable. — Le recours pour excès de pouvoir.

§ II. — Examen critique de cette jurisprudence. — Monopoles de droit et monopoles de fait. — Limites apportées au développement de l'industrialisme communal. — Pouvoir d'appréciation de la Haute assemblée administrative.

Pendant que nous assistons au rapide essor de l'industrialisme communal dans la plupart des pays étrangers nous ne trouvons en France que de rares apparitions de ce même phénomène. Comment expliquer un pareil état de choses ? Notre législation s'oppose-t-elle à l'action des municipalités en matière industrielle ou commerciale ? C'est ce que nous allons demander aux avis et à la jurisprudence du Conseil d'Etat.

Le Conseil d'Etat, exerce en effet, sur l'administration communale, une véritable tutelle juridictionnelle. « Juge définitif de tout le contentieux administratif, grâce à l'appel et à la cassation qui lui subordonnent toutes les autres juridictions administratives, il est en même temps juge prétorien, grâce à l'absence de codification » (1). Cette situation exceptionnelle a permis à la Haute assemblée administrative de s'opposer à l'extension du domaine industriel des localités en annulant les délibérations des Conseils municipaux portant création de régies directes.

Mais avant d'examiner les arrêts rendus dans ce sens, nous devons rechercher dans quels cas le Conseil d'Etat, statuant au contentieux, peut être appelé à se prononcer en matière d'administration communale. Il peut en être ainsi dans deux séries de cas. Le Conseil statuera :

1^o Soit comme juge d'appel, des décisions rendues par le Conseil de préfecture en matière de contributions directes et des arrêtés préfectoraux pris en exécution des articles 63 et suivants de la loi du 5 avril 1884.

2^o Soit comme juge en premier et dernier ressort du recours pour excès de pouvoir.

Examinons successivement ces diverses hypothèses :

(1) HAURIU. Formation du droit adm. français (P. 1893), p. 7.

1^o Recours ordinaire en matière de contributions directes.

L'établissement ou l'organisation des services publics peut donner lieu à l'inscription au budget de la commune de nouvelles dépenses, et nécessiter de ce fait la création de nouvelles ressources sous forme de centimes additionnels. Or, en vertu de l'art. 4 § 4 de la loi du 28 pluviôse an III, les Conseils de préfecture peuvent être appelés à se prononcer sur la régularité et sur le caractère obligatoire de toutes les décisions administratives qui ont donné lieu à l'imposition contestée. C'est ainsi que le conseil de préfecture peut examiner la délibération d'un conseil municipal portant création de nouveaux centimes additionnels (1). Il semblerait donc, en présence d'une interprétation aussi extensive, que la juridiction administrative jouit en cette matière d'une compétence très étendue, et qu'elle peut, de ce fait même, exercer un contrôle très efficace sur la gestion financière des administrations locales. En réalité, les conseils de préfecture ne peuvent apprécier ni l'opportunité ni l'utilité des dépenses communales. « Leur rôle doit se borner à vérifier, en fait aussi bien qu'en droit, la légalité des recettes » (2). — C'est par application de ces

(1) (2) LAFERRIÈRE. Juridict. adm. T. II, p. 263 et suiv.

principes que le Conseil d'Etat rejeta en 1890 le recours formé par les habitants de la commune d'Hendaye, qui demandaient décharge des centimes additionnels inscrits au budget de la commune, en vue de payer l'acquisition de certains terrains. Le Conseil repoussa la requête en faisant remarquer que « l'utilité des dépenses communales ne saurait être discutée par la voie contentieuse (1).

La jurisprudence est constante dans ce sens jusqu'à ces dernières années. Dans un arrêt en date du 29 juin 1900, le Conseil d'Etat a cru devoir abandonner une interprétation aussi restrictive et c'est ainsi qu'il a admis le recours d'un simple contribuable contre la délibération d'un Conseil municipal ayant entraîné l'inscription d'une nouvelle dépense au budget de la commune (2).

Il faut toutefois reconnaître que l'on se trouvait dans l'espèce, en présence d'un budget dont les ressources ordinaires et extraordinaires n'étaient pas suffisantes pour couvrir le montant des dépenses. Le Conseil municipal, aux termes des l'art. 133 *in fine* de la loi du 5 avril 1884 avait dû faire appel aux centimes additionnels établis pour insuffisance de revenus, et c'est en se basant sur le caractère spécial de cette imposition que la haute juridiction administrative put retenir le recours formé par le

(1) C. d'Etat. LAFOSSE, 17 mai 1890.

(2) Cf. C. d'Et. 29 juin 1900 (MERLIN), D. 1901, 3-89. S. 1900, 3-63.

contribuable. En d'autres termes, le Conseil d'Etat ayant admis un rapport de cause à effet entre l'illégalité de certaines dépenses et la fixation d'une nouvelle recette, a pu considérer la dépense contestée comme la cause de l'imposition dont il était demandé décharge. C'est ainsi qu'il a déclaré illégal « le crédit porté au budget de la Ville de Paris pour remboursement des avances faites par les conseillers municipaux dans l'exercice de leur mandat, représentant pour chaque conseiller une indemnité fixe et mensuelle » (1).

Tel est le recours contentieux en matière de contributions directes qui, étant données les circonstances toutes particulières dans lesquelles il peut être intenté, n'a jamais présenté une très grande utilité au point de vue de la tutelle de l'administration locale.

C'est en présence de ces constatations que M. le Commissaire du gouvernement, dans les observations qu'il présentait au sujet de cette même affaire, après avoir démontré l'insuffisance de cette voie de recours, demanda à la Haute-Assemblée, d'exercer un contrôle plus efficace sur la gestion financière des communes, en permettant aux contribuables l'accès du recours pour excès de pouvoir (2).

(1) C. d'Et., 29 juin 1900 (Merlin).

(2) Conclusions de M. le Commiss. du gouv^t dans l'affaire Merlin (S. 1900, 3.65).

2° *Voies de nullité organisées par la loi du 5 avril 1884, contre les décisions de l'administration locale.*

En dehors du recours que nous venons d'examiner, la loi de 1884 a établi dans les art. 63 et suivants un système de nullités contre les délibérations des conseils municipaux. — Cette loi distingue entre la simple annulabilité et la nullité de droit. L'importance de cette distinction apparaît au point de vue des conditions de recevabilité. — Aux termes de l'art. 63 sont nulles de plein droit :

1° Les délibérations d'un conseil municipal portant sur un objet étranger à ses attributions ou prises hors de sa réunion légale.

2° Les délibérations prises en violation d'une loi ou d'un règlement d'administration publique.

Sont, au contraire annulables, d'après l'art. 64, les délibérations auxquelles auraient pris part des membres du Conseil intéressés soit en leur nom personnel, soit comme mandataires, à l'affaire qui en a fait l'objet.

La nullité de droit est opposable à toute époque ; (art. 65) ; des délais sont au contraire fixés en ce qui concerne les délibérations simplement annulables.

La grande différence entre ces deux voies de recours est établie par le § 3, de l'art. 66 ; tandis que l'annulabilité peut être demandée par toute partie

intéressée et par tout contribuable la nullité de droit ne peut être invoquée que par les parties intéressées.

En d'autres termes, le mot contribuable qui suit et complète le mot « partie intéressée » dans l'art. 66 ne figure pas dans l'article 65. Le Conseil d'Etat a toujours considéré cette différence de texte, comme exprimant la volonté du législateur, et il en a conclu que le simple contribuable n'avait pas qualité pour demander la nullité d'une délibération d'un conseil municipal. — La jurisprudence depuis l'arrêt Castex (22 janvier 1886) a été constante dans ce sens (1). — C'est par application de ces mêmes principes, qu'il a, au contraire, admis le pourvoi des boulangers de Poitiers, agissant comme parties intéressées, contre une délibération du Conseil municipal de cette ville allouant une subvention à une société coopérative de boulangerie (2). — Si l'on ramène le cas de nullité prévoyant une délibération par un conseil municipal, lors de ses réunions légales, à une violation de la loi, la nullité de droit, prévue par l'art. 13, est applicable dans deux cas : 1^o délibération prise sur un objet étranger aux attributions du conseil municipal ; 2^o violation d'une loi ou d'un règlement d'administration publique.

(1) 2 mars 1888 (CHENOU). — 15 nov. 1889 (VANNAIRE). — 16 janv. 1890 (BOIBAULT). — 4 févr. 1898 (DEBRETONNE).

(2) C. d'Et. 1^{er} févr. 1901 (DESERWICK et autres).

Toutes les fois que l'on pourra établir qu'un conseil municipal est sorti de ses attributions, la nullité de la délibération pourra être demandée. Mais si ces attributions sont déterminées par le législateur, — ce cas ne constitue-t-il pas une simple violation de la loi ?

Il en serait ainsi si la loi sur l'organisation communale fixait d'une manière précise les attributions des assemblées locales. Les intéressés pourraient alors invoquer à l'appui de leurs demandes les dispositions de la loi, méconnues ou violées. Mais le législateur de 1884, n'a pas pris soin de délimiter la sphère d'action des assemblées communales. Il s'est borné à affirmer dans son art. 61 que le Conseil règle après ses délibérations les affaires de la Commune ; — formule très vague, qui laisse — du moins en apparence — une grande autonomie aux assemblées locales, en même temps qu'une très large liberté d'appréciation à la juridiction administrative.

Dans ses conclusions au sujet de l'affaire Deserwick, M. le Commissaire du Gouvernement disait : « La loi du 5 avril 1884 s'abstient de définir la sphère d'action du corps municipal et les matières sur lesquelles par des délibérations exécutoires ou non il lui appartient de statuer ; *c'est donc au juge qu'il revient de délimiter beaucoup plus par l'examen des*

espèces que par la voie de la théorie générale les pouvoirs des conseils municipaux » (1).

Le Conseil d'Etat ne devait pas tarder à suivre cette opinion. — Après une longue période de tâtonnements cette haute juridiction administrative, par un arrêt en date du 29 mars 1901, revenant sur son interprétation restrictive de l'art. 65, a admis le simple contribuable au nombre des parties intéressées, — à attaquer par la voie de nullité les décisions des assemblées communales.

On peut dire que cet arrêt — dont il serait difficile de se dissimuler l'importance — a complètement bouleversé cette partie du contentieux administratif. Voici en quels termes M. Laferrière posait sur ce point les limites de la compétence administrative (2) : « Le recours serait non recevable pour défaut de qualité si son auteur n'invoquait pas d'autre intérêt que celui du public et de la généralité des habitants. Dans ce cas, en effet, ce n'est pas sa personne qui est en jeu, c'est la commune, la ville, la collectivité toute entière, laquelle a ses représentants légaux *ayant seuls qualité pour agir en son nom*. En d'autres termes tous ceux qui font partie d'une collectivité peuvent bien agir *ut singuli* à raison de leurs intérêts particuliers, mais ils ne peuvent pas agir

(1) Cf. C. d'Et., 1^{er} févr. 1901 (DESERWICK et autres).

(2) LAFERRIÈRE. *Juridict. adm.*, T. II, p. 439.

ut universi pour la défense d'intérêts généraux qu'ils n'ont pas mission de défendre ».

Par l'admission du recours du simple contribuable, le Conseil d'Etat a donc abandonné l'un des plus importants principes de notre droit public, d'après lequel la sanction des décisions prises par les représentants des localités n'est assurée que par la voie électorale. Cette évolution de la jurisprudence administrative, s'explique, comme nous l'avons vu, par l'insuffisance des recours que nous avons précédemment examinés. Il fallait, en effet, trouver, contre certaines délibérations des assemblées locales, une voie de recours, facilement accessible à la grande majorité des habitants, et d'autre part, plus efficace dans sa sanction. Ce problème qui avait été si nettement posé par M. le Commissaire du Gouvernement Romieu dans ses conclusions au sujet de l'affaire Merlin, a pu être résolu grâce à une plus large interprétation, non du recours pour excès de pouvoir proprement dit, mais de la voie de nullité établie par les articles 63 et suiv. de la loi du 5 avril 1884.

3° Recours pour excès de pouvoir.

Il faut en effet considérer le recours pour excès de pouvoir, comme placé en dehors et au-dessus des différents moyens d'annulation que nous avons étudiés jusqu'ici. Bien que le recours pour excès de

pouvoir soit presque complètement confondu en ce qui concerne les délibérations des conseils municipaux, avec les voies de nullité de la loi de 1884, il n'en conserve pas moins une existence juridiquement indépendante par les textes sur lesquels il repose (1) comme par ses conditions de recevabilité. Rappelons en effet, qu'en matière d'excès de pouvoir, le Conseil d'Etat doit être saisi directement (2) et que d'autre part, le pourvoi doit être formé, sous peine de déchéance, dans un délai de deux mois à partir de la notification de la décision attaquée, ou du jour de sa publication s'il s'agit d'un acte ayant un caractère général (3). Nous savons, au contraire qu'aux termes de l'art. 65 de la loi du 5 avril 1884, la nullité de droit peut être opposée à toute époque par les intéressés.

Il existe également entre ces deux moyens d'annulation, d'autres différences, ayant trait au fond même du recours ; mais, dans l'état actuel de la jurisprudence du Conseil d'Etat, une telle distinction ne présente plus un très grand intérêt. Quels sont en effet les cas dans lesquels le recours pour excès de pouvoir peut être intenté ? Ce sont : l'incompétence, le vice de forme, la violation de la loi, le détournement de pouvoir (4). Or, nous avons

(1) L. 24 mars 1872, art. 9.

(2) D. 2 nov. 1864, art. 1^{er}.

(3) D. 22 juillet 1806, art. 11.

(4) LAFERRIÈRE, *Juridict. administ.*, T. II, p. 496 et suiv.

vu, que les cas de nullités établis par les art. 63 et suiv. se rapprochent de très près de ces diverses hypothèses. Malgré la très grande similitude qui existe entre ces deux voies de nullité, le recours pour excès de pouvoir doit être considéré comme ayant une application moins étendue que les moyens d'annulation de la loi de 1884.

Quoiqu'il en soit, il est à prévoir qu'une fusion (1) se produira entre ces deux grandes voies de recours, la nullité et l'excès de pouvoir, qui aboutissent dès à présent au même résultat (annulation *erga omnes* de la décision attaquée) et qui ont toutes deux pour but de permettre au Conseil d'Etat d'exercer sur l'administration locale, ce que nous avons appelé sa tutelle juridictionnelle. C'est par suite de l'existence de cette tutelle, que les communes n'ont pu jusqu'ici entreprendre l'exploitation directe de leur domaine industriel.

(Examen de la Jurisprudence du Conseil d'Etat).

C'est en vertu des moyens d'annulation que nous venons d'examiner que le Conseil d'Etat s'est jusqu'ici opposé à l'extension du domaine industriel des localités. Une jurisprudence s'est récemment constituée en cette matière dans laquelle on retrouve certaines idées directrices permettant de

(1) V. HAURIOU. Note dans Sirey. S., 1901. 3. 44.

fixer les principes qui régissent cette partie de notre droit administratif. Ces principes résultent tout aussi bien des avis donnés à différentes reprises par le Conseil d'Etat (1), que des arrêts rendus par cette même assemblée en matière contentieuse (2). L'examen de l'ensemble de ces décisions conduit à admettre les distinctions suivantes :

1^o L'entreprise industrielle dérive d'un monopole de droit.

Dans un certain nombre de cas l'administration communale peut intervenir en matière économique en vertu des dispositions expresses du législateur ; et par suite, l'organisation de ces entreprises industrielles ne saurait donner lieu à un recours en annulation devant la juridiction administrative. Il en est ainsi :

1^o Pour les halles et marchés (L. 28 mars 1790).

2^o Pour les abattoirs (L. 15 avril 1838).

3^o Pour le monopole de pesage et mesurage (L. 22 floréal an X).

4^o Pour les bureaux de placement (L. 14 mars 1904).

(1) *Avis* 24 fév. 1887. (Funiculaire de Belleville). (*Rev. gén. d'adm.*, 1894, 3, p. 435).

— 21 mai 1893. (Caisse d'assur. contre l'incendie). (*S. Lois annotées*, 1897, p. 419).

— 15 mars 1900. (Ville de Lille). (*Rev. gén. d'adm.*, 1900, T. I^{er}, p. 433).

(2) C. d'Et. 2 août 1894. (*Rev. gén. d'adm.*, 1894, 2. 3., p. 435).

5^o Pour le service des pompes funèbres (L. 28 déc. 1904).

Ces divers caractères ne présentent aucun caractère obligatoire pour les communes. — Ils peuvent donc faire l'objet d'entreprises privées, — mais, dans le cas où l'administration municipale prend directement en mains l'exploitation de ces services, ils doivent être considérés comme faisant partie des attributions légales de la Commune.

2^o L'entreprise industrielle donne lieu à un monopole de fait.

Il en est ainsi pour toutes les exploitations « comportant emprise du domaine public (eau, gaz, tramways, etc). Dans ces diverses hypothèses, l'action de la Commune ne saurait être contestée. Son intervention se manifeste sous la forme d'autorisations de voirie, établissant au profit du concessionnaire un véritable monopole (1), mais si l'on fait exception pour le service des eaux dont il existe plusieurs cas d'exploitation directe, le Conseil d'Etat

(1) Il existe sur ce point une jurisprudence constante et déjà très ancienne :

C. d'Et., 28 févr. 1856, BOULANGER (S. 1857. 2. 77).

C. d'Et. 15 janv. 1892 (SAUVAGE). (*Recueil des Arrêts du Cons. d'Et.* p. 10).

22 janv. 1892, (DE MONLÉON). *Ibid*, p. 35.

Il est également reconnu que l'existence de ce monopole donne lieu à des dommages intérêts dans le cas où la ville méconnaîtrait ses engagements.

Cons. d'Et., 7 fév. 1896 (ville de Falaise). S. 1898. 3. 40.

C. d'Et. 8 mars 1895 3 arrêts et 29 mars 1895. S. 1897. 3. 17.

C. d'E. 10 juillet 1896 (2 arrêts). S. 1898, p. 93.

n'admet pas que le rôle économique de la Commune puisse s'étendre plus loin (1).

C'est donc, soit en vertu d'une disposition formelle du législateur, soit dans des conditions de fait rigoureusement déterminées que le Conseil d'Etat reconnaîtra la validité de la décision prise par l'administration locale. Mais, en dehors de ces deux séries d'hypothèses, la Haute Assemblée administrative ne reconnaît pas à l'association communale l'aptitude industrielle ou commerciale (2). C'est ce qui résulte des diverses décisions rendues en cette matière et notamment des avis du 2 août 1894 (Roubaix), et du 15 mars 1900 (Lille).

Le Conseil d'Etat fait observer que les communes ne sauraient être autorisées à gérer des entreprises industrielles ou commerciales, — parce que ces entreprises se trouvent exposées à des circonstances économiques variables et à des chances incertaines de succès. — Il ajoute que de telles exploitations exigent des qualités spéciales de vigilance et d'ha-

(1) Cf. LOUIS. — JARAY. *Ann. des Sciences politiques*, 1903, p. 193.

(2) Toute la jurisprudence du Conseil d'Etat peut se résumer dans la décision suivante rendue au sujet de la pharmacie municipale de Roubaix :

« Considérant que si par application de l'art. 61 de la loi de 1884 les Conseils municipaux règlent par leurs délibérations les affaires de la Commune, cette disposition ne leur confère pas une capacité illimitée; qu'ils sont tenus de se renfermer dans le cercle de leurs attributions et que notamment, ils ne sauraient, sans excéder la limite de leurs pouvoirs, engager les communes dans des entreprises commerciales.

STEHÉLIN. *Loc. cit.*, 169.

bileté qu'une municipalité peut ne pas réunir. — Dans la deuxième partie de ce même avis, le Conseil a soin de faire remarquer « que s'il existe un certain nombre de villes exploitant en régie directe leurs services publics, c'est à raison de circonstances économiques tout à fait exceptionnelles qui ne permettraient qu'aux villes seules de poursuivre et de réaliser pratiquement l'ensemble des opérations nécessaires.

Les décisions rendues en matière contentieuse confirment cette manière de voir : En 1901, la ville de Poitiers, ayant voté une subvention à une société coopérative de boulangerie, le syndicat des boulangers de cette ville se pourvut devant le Conseil d'Etat et demanda sous la forme du recours pour excès de pouvoir, l'annulation de la délibération du conseil municipal. La Haute Assemblée annula la délibération en déclarant qu'aucune circonstance exceptionnelle n'avait rendu nécessaire l'alimentation publique par la commune » (1).

Il convient de remarquer que la jurisprudence du Conseil d'Etat est conforme aux principes généraux du droit administratif français. On a toujours admis, d'après ces principes, que les entreprises industrielles ou commerciales sont en dehors de la sphère d'action des corps politiques. Cette règle

(1) C. d'E., 1^{er} février 1901 (DESERWICK).

il est vrai, a depuis longtemps subi de notables exceptions en ce qui concerne l'Etat. Mais dans le silence de la loi, on s'est toujours refusé à reconnaître l'aptitude commerciale ou industrielle des groupements politiques d'ordre secondaire.

L'interdiction faite aux corps politiques de se livrer à des opérations d'ordre économique trouve son origine et sa justification dans les lois révolutionnaires, qui ont établi le principe de la liberté, du commerce et de l'industrie. C'est en effet à la loi du 2-17 mars 1791 qu'il faut se reporter pour trouver la source législative de la jurisprudence actuelle du Conseil d'Etat. Il convient d'observer que cette loi n'a pas été spécialement édictée en vue d'interdire les actes du commerce aux administrations publiques (1), mais étant donnée, la généralité de ses termes et le but poursuivi par le législateur de l'époque, il est exact d'affirmer que l'interdiction à laquelle il est fait allusion par la jurisprudence administrative s'y trouve implicitement contenue. C'est par application de ces textes

(1) Considérant que si, dans des circonstances exceptionnelles l'intervention du Conseil municipal peut-être rendue nécessaire pour assurer l'alimentation publique, il résulte de l'instruction qu'aucune circonstance de ce genre n'existait à Poitiers ; qu'ainsi, le Conseil municipal de cette ville est sorti de ses attributions légales en allouant, par la délibération précitée, à la Société coopérative de boulangerie l'Union des travailleurs, une subvention de 9.500 fr. ; qu'il suit de là que cette délibération doit être déclarée nulle de droit, par application de l'art. 63 § 1^{er} de la loi du 5 avril 1884... (Cf. S. 1901. 3. 47)

que le Conseil d'Etat considère l'intervention des groupements politiques en matière économique, comme une atteinte directe au principe de la liberté du commerce et de l'industrie.

On peut d'autre part justifier les décisions rendues en cette matière, en disant que les tribunaux administratifs font une sage application du principe de la spécialité des établissements publics (1). En vertu de ce principe, un établissement public ne peut avoir d'autres droits que ceux qui se réfèrent au but qu'il poursuit. Mais, cette règle, d'une signification si précise en ce qui concerne les établissements publics spéciaux, soulève au contraire, de graves difficultés quand il s'agit d'un établissement public général, et notamment d'un groupement politique tel que le groupement communal. Dans ce dernier cas, le but poursuivi ne saurait être aussi exactement défini, et c'est ce qui explique les divergences d'opinion auxquelles cette théorie de la spécialité peut donner lieu.

Nous avons vu que le législateur a fait preuve en matière d'attributions communales d'une extrême réserve, et que la formule employée par l'art. 61 laisse à la jurisprudence une très large liberté d'appréciation. Le Conseil d'Etat a été appelé à com-

(1) Ce texte législatif est ainsi intitulé : « Décret portant suppression de tous les droits d'aides et de toutes les maîtrises et jurandes, etc. ». (B. T. XII, p. 52).

pléter l'œuvre du législateur, mais cette action supplétive n'a pas été jusqu'à définir « la fonction administrative de la Commune », c'est-à-dire « le but poursuivi par ce groupement. » — Nous trouvons, il est vrai, dans les conclusions du commissaire du Gouvernement, au sujet de la boulangerie de Poitiers, la formule suivante : « Les attributions des corps locaux sont limitées par leur nature même (1) ». Cette formule pourrait nous permettre de résoudre la question, si nous considérons la nature de l'association communale au point de vue législatif, mais nous savons que le législateur ne nous fournit aucune indication à ce sujet.

Telles sont les idées directrices qui dominent la jurisprudence du Conseil d'Etat, mais l'examen de ces décisions ne saurait nous conduire à une théorie générale des attributions de la Commune en matière économique. Rappelons, en effet, que « la haute juridiction administrative peut en vertu de son pouvoir d'appréciation rechercher le but que s'est proposé l'administration locale en prenant telle ou telle délibération et qu'avant d'user de son pouvoir d'annulation, elle doit se demander si cette administration n'a pas obéi à certaines nécessités d'intérêt général » (2). Cette observation nous permet de

(1) *Journal Le Droit*, 23 févr. 1901.

(2) C'est ainsi que le Conseil d'Etat vient d'approuver dans un arrêt

saisir la véritable pensée du Conseil d'Etat. Son opposition ne va pas jusqu'à condamner tout essai d'industrialisme communal. Il se réserve le droit d'apprécier les circonstances dans lesquelles la délibération a été prise, et s'il est prouvé que le but poursuivi a été réellement une fin d'intérêt général, la décision dont l'annulation est réclamée, pourra être maintenue (1).

Ces dernières observations nous conduisent à admettre que le Conseil d'Etat ne dénie pas au groupement communal toute aptitude industrielle ou commerciale, mais que dans l'état actuel de notre législation, — et peut-être aussi de nos mœurs publiques, — il ne peut, sous sa propre responsabilité, laisser aux municipalités le droit de s'aven-

tout récent en date du 2 février 1906 la municipalisation par la Ville de Paris d'un établissement de bains-douches (V. SIREY, 1907, 3, p. 2).

Le recours formé par la Chambre syndicale des propriétaires des bains de Paris contre l'arrêté du préfet de la Seine approuvant l'adjudication des travaux a été rejeté pour les trois raisons suivantes :

1° L'établissement organisé par la ville de Paris ne saurait être considéré comme un service industriel ou commercial puisqu'il est stipulé que les bains seront donnés gratuitement sous réserve d'une redevance de 10 centimes pour la location du linge.

2° L'installation de cet établissement constitue une amélioration apportée dans le fonctionnement du service public de l'hygiène.

3° Cette amélioration a été prévue par la loi du 3 février 1851 dans son article 1^{er}.

La seconde raison est certainement très sérieuse ; mais comme le fait très justement remarquer M. Hauriou elle est de nature à justifier la municipalisation de la plupart des services industriels intéressant la salubrité publique. (Cf. note SIREY, 1907, 3, 2).

(1) Cf. Concl. de M. le Commissaire du gouv. dans l'affaire DESERWICK S., 1901. 3. 47).

turer librement dans le domaine de l'industrialisme communal.

Il nous semble d'ailleurs que l'on puisse faire ressortir cette capacité industrielle et commerciale de la commune des conditions juridiques dans lesquelles sont actuellement exploités les principaux services d'utilité urbaine. C'est à ce point de vue, que nous allons examiner la question des monopoles communaux.

CHAPITRE IV

LES MONOPOLES COMMUNAUX ET L'APTITUDE INDUSTRIELLE ET COMMERCIALE DE LA COMMUNE

Tendance générale de l'industrie vers le monopole. — Services publics et libre concurrence. — Nécessité et utilité des monopoles communaux. — Le contrat de concession. — Sa nature juridique. — Le contrat de concession constitue-t-il un acte unilatéral ou bilatéral. — Droit de la commune sur son domaine public. — La théorie de la jurisprudence. — L'aptitude industrielle et commerciale du groupement communal.

Monopoles communaux et contrats de concession.

L'étude des faits sociaux nous révèle aujourd'hui une tendance très marquée de l'industrie et du commerce vers le monopole. « Elle nous apprend que l'industrie du monde, loin de marcher vers une organisation de libre concurrence s'en éloigne et s'oriente en sens opposé » (1). L'économie politique nous donne les raisons de cette tendance, en nous expliquant que dans des conditions déterminées de production et de vente, la diminution des frais généraux est en raison directe de la concentration industrielle. Ce serait cependant une erreur de

1) PILON, *Monopoles communaux*, p. 14.

croire que ce sont là les seules raisons qui donnent lieu aux monopoles communaux. Ceux-ci résultent de nécessités d'ordre administratif. On ne saurait, en effet, concevoir les services publics livrés à la libre concurrence des sociétés privées. Le rôle que ces services sont appelés à jouer au point de vue social exige des conditions de fonctionnement plus stables et plus uniformes. On a souvent rappelé l'exemple de certaines villes américaines, qui, trop soucieuses d'appliquer les principes du libéralisme économique, avaient jugé nécessaire de laisser à l'initiative privée le soin de pourvoir à l'exploitation des services d'utilité publique. L'évènement ne tarda pas à condamner un pareil système. Après une période de rivalité commerciale aussi préjudiciable aux intérêts des producteurs qu'à ceux des consommateurs, les directeurs des compagnies concurrentes comprirent qu'il était de leur intérêt de rétablir l'unité d'exploitation, et c'est ainsi que se constituèrent de véritables trusts des industries gazières et électriques (1). Ces trusts acquirent bientôt une si grande influence que l'administration locale dut les réglementer et les combattre, de manière à revenir à une organisation plus conforme aux véritables intérêts de la collectivité. On peut, d'autre part, observer qu'au point de vue de l'utilisation

(1) Cf. DE ROUSIERS. Services publics aux Etats-Unis. *Rev. pol. et parl.* 1898, t. II, p. 84.

du domaine public communal, l'existence de plusieurs exploitations rivales présenterait de très sérieux inconvénients, — notamment en ce qui concerne le besoin de circulation. — Il faut donc reconnaître que toutes les fois que l'on se trouve en présence d'un service public, la concurrence doit être considérée, sinon comme matériellement impossible, du moins, comme économiquement nuisible (1). Cette considération enlève la plus grande partie de leur valeur aux arguments d'ordre économique, tirés du principe de la libre concurrence, et aux objections de cette nature que l'on a coutume de faire valoir contre l'exploitation directe du domaine industriel commercial.

Telles sont les circonstances de fait qui donnent lieu aux monopoles communaux. Dans ces conditions on ne peut pas dire que la Commune crée des monopoles. Sans doute, c'est en vertu des droits de puissance publique dont elle dispose, que l'administration communale donne à ces monopoles une forme juridique, mais leur véritable justification se trouve dans des raisons de nécessité pratique (2). — Cette existence juridique du monopole résulte du contrat de concession qui intervient entre la commune et la personne de droit privé, chargée

(1) Cf. CAMMEO, *Monop. comm.*, p. 298 et suiv.

(2) PILON, *Monop. comm.*, p. 32.

de l'exploitation du service. — Il importe d'examiner le contrat de concession, et cet examen nous permettra d'établir l'aptitude juridique de la Commune en matière industrielle et commerciale.

Que faut-il entendre par concession ? C'est l'acte par lequel une personne de droit public confère à un particulier ou à une société privée ses droits, — ou l'exercice d'une partie de ses droits sur le domaine public. Cette concession peut avoir pour objet soit un simple droit d'usage (par exemple l'occupation temporaire du domaine public) — soit un ensemble de droits et d'obligations constituant un service public (1). C'est cette deuxième forme de concession qui a pour but d'accorder à de simples particuliers l'exercice de droits qui, par leur nature appartiennent aux personnes du droit public (2). Les auteurs sont divisés sur la question de la nature juridique du contrat de concession. Les uns voient dans cette opération administrative un acte unilatéral, tenant son existence de la seule volonté de l'autorité publique. Les autres, au contraire, démontrent la nature contractuelle de l'acte de concession.

Il semble cependant que l'on puisse analyser le contrat de concession, tel qu'il apparaît en matière

(1) CAMMEO. *Op. cit.*, p. 563.

(2) RANELETTI. *Teoria generale*, p. 51.

de service public, dans une double opération dont la première est la cause et la condition de la seconde. La concession proprement dite est un acte de puissance publique, mais le contrat qui intervient en même temps que cet acte, a sa cause dans la délégation de puissance publique faite par l'Etat, le Département ou la Commune. Ce contrat apparaît donc comme une opération nécessaire, mais subséquente et indépendante au point de vue de l'analyse juridique de la concession proprement dite (1). La confusion de ces deux éléments vient de ce que dans la pratique, les deux opérations sont confondues et contenues dans le même acte.

Que la concession soit un acte unilatéral ou bilatéral, ce qu'il importe de retenir, c'est que l'administration « subroge à ses propres droits et pour un temps déterminé un particulier ou une compagnie » (2). M. Hauriou, complète cette définition en faisant remarquer que « les concessions de droits de puissance publique quelles qu'elles soient ne donnent jamais au concessionnaire le droit lui-même, mais seulement l'exercice du droit, c'est-à-dire une possession précaire » (3). — Ces deux manières de voir se ramènent à l'application du principe :

(1) CAMMEO. *Ibid*, p. 570.

(2) BATBIE. *Droit public et administratif*, T. VII, p. 275.

(3) HAURIOU. *Précis de droit adm.*, p. 504.

« *Tantum juris concedere possemus quantum habemus* ». — La Commune a donc des droits sur son domaine public dont elle peut librement disposer et dont elle cède l'exercice à une personne du droit privé. Mais cette délégation implique-t-elle réellement la capacité de la Commune en matière industrielle ou commerciale ? A cet effet, il nous faut rechercher sur quels droits porte la concession.

Si nous nous reportons à la définition donnée par M. Hauriou, nous voyons que ce sont des droits de puissance publique. Le contrat qui intervient entre la personne publique et le concessionnaire a, en effet, pour but de permettre à ce dernier, en retour des frais occasionnés par la construction du travail, d'occuper temporairement le domaine public et de percevoir à la place de l'Etat, du Département ou de la Commune les péages auxquels peut donner lieu l'usage des ouvrages. On pourrait cependant critiquer cette manière de voir en faisant remarquer que les droits de puissance publique sont, de leur nature même, incessibles et inaliénables, et que par suite ils ne sauraient faire l'objet d'un contrat de concession (1) ; mais il faut reconnaître que l'auteur de la définition que nous avons donnée tout à l'heure, répond lui-même à cette objection en disant que la Commune cède

(1) PILON. *Op. cit.*, p. 61.

seulement l'exercice de ses droits. Or l'analyse juridique a toujours admis que la jouissance et l'exercice d'un droit peuvent appartenir à deux individualités distinctes (1).

Quoiqu'il en soit, il est donc reconnu, que la Commune peut disposer des droits qu'elle possède sur son territoire et en concéder le bénéfice à des particuliers, mais qu'elle ne saurait elle-même exercer ces mêmes droits. Telle est en effet, la conclusion à laquelle aboutit la jurisprudence administrative en matière d'industrialisme communal. — Cette jurisprudence se résume dans cette idée : que le titulaire d'un droit, — quoique disposant de la faculté d'en concéder le bénéfice à un tiers, — ne peut en retirer lui-même certains avantages en l'exerçant directement. C'est ainsi qu'une commune, qui donne à des particuliers l'autorisation d'installer des canalisations d'eau, de gaz ou de force motrice, sur son domaine, ne pourrait en exploitant directement ces installations, en retirer les avantages dont elle concède le bénéfice à de simples particuliers (2). Nous devons cependant remarquer qu'en ce qui concerne le service des eaux, le Conseil d'Etat n'a pas jugé nécessaire de faire preuve d'une aussi

(1) HAURIOU. *Précis*, p. 565, 4^e éd.

(2) PILON. *Op. cit.*, p. 205.

grande intransigeance doctrinale (1). Il existe en effet un certain nombre de villes qui exploitent directement ce service (2).

Mais si l'aptitude industrielle de la Commune est reconnue pour cette partie de son domaine, on ne voit pas pourquoi cette même aptitude n'existerait pas en ce qui concerne les autres industries d'utilité publique. Il faut donc reconnaître, que dans la pensée du Conseil d'Etat, l'incapacité de la Commune en matière industrielle tient moins à un défaut d'aptitude, qu'à une sorte d'incompatibilité qui existe entre l'organisation actuelle de l'administration communale et le développement de sa fonction économique.

(1) Il convient également de rappeler l'avis donné par le Conseil d'Etat au sujet d'une exploitation en régie projetée par la ville de Lille. — Le Conseil fait remarquer que « lorsqu'il s'agit d'une industrie qui, par sa nature, par l'emploi des voies publiques en particulier constitue un véritable monopole comme la distribution d'eau et de gaz par exemple, rien ne fait obstacle à ce qu'elle soit érigée en service public ». Avis du Cons. d'Etat des 1^{er} et 15 mars 1900. *Rev. gén. d'adm.*, 1900, tome I^{er}, numéro 433).

Nous avons vu du reste que, même en ce qui concerne les industries ne donnant lieu à aucun monopole, le Conseil d'Etat se réserve un très large pouvoir d'appréciation (V. SIREY, 1907, 3. 2).

2) On pourrait faire une observation analogue en ce qui concerne l'industrie du gaz. — Il existe en effet des exploitations municipales de cette industrie à Tourcoing, Grenoble, Maubuge, etc., dont le Conseil d'Etat a implicitement reconnu la légalité en décidant que toute commune exploitant directement ses usines à gaz doit payer la contribution des patentes conformément à l'art 1^{er} de la loi du 15 juillet 1880 (Cons. d'Etat, 8 mars 1895).

CHAPITRE V

LES DROITS SUBJECTIFS DU GROUPEMENT COMMUNAL

§ I. — La tutelle du Conseil d'Etat et le principe des libertés locales. — La question de la décentralisation. — Influence des mesures décentralisatrices. — Relativité de l'autonomie des corps locaux.

§ II. — Les droits de la commune personne du droit public. — Fonction du groupement local. — La personnalité morale de la commune des groupements politiques. — Le système de la fiction. — La réalité de l'être collectif. — La théorie de la volonté. — Intérêts collectifs et droits subjectifs.

Si étendus que soient d'une manière générale le rôle et les pouvoirs du Conseil d'Etat, on peut se demander si l'intervention de cette assemblée en matière d'administration communale n'est pas, dans une certaine mesure, limitée par le principe des libertés locales. Sans doute, les corps locaux se trouvent placés sous la tutelle (1) de l'administra-

(1) M. DUCROCQ (*Cours de Dr. adm.*, 7^e édit., Tome I, p. 386 et suiv.), critique très vivement cette expression de tutelle administrative. Il la déclare injurieuse pour les communes et attentatoire aux libertés municipales. Il rejette également l'expression de minorité des communes en faisant observer qu'il n'y a aucune comparaison possible entre la tutelle de

tion supérieure, mais ce pouvoir de contrôle dépasserait son but s'il pouvait aller jusqu'à donner au groupement politique les droits qu'il tient de sa nature même et du rôle qu'il est appelé à jouer dans l'administration générale de l'Etat. Une pareille théorie serait contraire aux principes fondamentaux de notre droit public puisqu'elle équivaudrait, dans la plupart des cas, à ne tenir aucun compte de la volonté populaire, représentée par le vote de l'assemblée communale, et à substituer l'action du pouvoir central au rôle de l'administration locale.

C'est ainsi que l'objet de notre étude est étroitement lié à l'important problème de la décentralisation. Nous devons observer que c'est avant tout dans les pays largement décentralisés que l'on peut concevoir un développement normal et progressif des fonctions des pouvoirs locaux. A ce point de vue, il est vrai de dire, que le rôle de l'administration locale est en quelque sorte conditionné par les mesures décentralisatrices. Mais, si grande que puisse

droit commun et la tutelle administrative. Le mineur, l'interdit, sont incapables de leur nature même, d'où la nécessité pour le législateur de suppléer à cette incapacité. Il n'en est pas de même pour la commune. Ce n'est pas parce que les corps locaux sont incapables de leur nature que certaines délibérations sont soumises à la nécessité d'une autorisation ou d'une approbation. « C'est parce que, entre les intérêts locaux d'une part, et d'autre part les intérêts généraux du pays dont l'Etat a la garde, il existe un lien étroit qui fait obstacle à la prédominance de l'intérêt communal. — Cf. DUCROCQ, *Droit adm.*, I. p. 387).

être l'influence de ces réformes, ce serait une erreur de considérer la décentralisation, telle qu'elle a été le plus souvent entendue, comme l'une des causes du mouvement actuel. Il faut, en effet, remarquer que durant la plus grande partie du XIX^e siècle, le problème de la décentralisation a été principalement envisagé au point de vue de l'organisation des pouvoirs locaux. On s'est surtout attaché à affranchir d'une manière aussi complète que possible la représentation communale ou départementale de toute intervention du pouvoir central, puis par des réformes successives, on a augmenté le nombre des affaires soumises à la délibération et à la décision des autorités locales. Ces différentes mesures ont eu pour effet d'accroître l'autonomie des groupements politiques secondaires, mais il convient de reconnaître que cette autonomie a été la plupart du temps plus fictive que réelle, puisqu'elle se rapportait beaucoup plus aux modes d'organisation des pouvoirs locaux qu'à leurs attributions proprement dites. Cette question d'attributions est cependant bien plus importante que la première, et il est vrai de dire qu'en matière administrative « le rôle que l'on attribue à la puissance publique est la chose essentielle » (1). — C'est là une considération que les théoriciens du droit administratif allemand ont

(1) BERTHÉLEMY. Préface au « Gouvernement local en Angleterre » de Jenks.

particulièrement mise en lumière en n'attribuant qu'une place tout à fait secondaire à l'organisation de l'administration locale. — Cependant on ne saurait admettre que cette question d'organisation ne présente aucune importance, et du moment que l'on reconnaît l'existence des droits appartenant au groupement local, il semble bien plus logique d'admettre que ces droits soient mis en mouvement par des représentants directement désignés par les localités, sous réserve toutefois, du pouvoir de surveillance de l'administration centrale. Il paraît même superflu de formuler cette réserve, puisque l'organisation étatique implique cette subordination des différents corps autonomes au pouvoir souverain de l'Etat. « Supposer dans les associations locales une source autonome de droits souverains, ce serait revenir à l'organisation médiévale dans laquelle le fractionnement de la souveraineté fut un fait caractéristique, ou bien une telle organisation équivaldrait à la constitution d'un véritable Etat fédéral » (1).

La question de la décentralisation ne peut cependant être envisagée à ce seul point de vue. Décentraliser ce n'est pas seulement répartir le pouvoir de décision entre un grand nombre d'autorités secondaires, c'est également affirmer l'existence de

(1) ORLANDO. *Théories fondamentales du droit admin.* T. 1^{er}, p. 99.

droits propres appartenant aux collectivités inférieures. Ce sont ces droits qu'il nous faut à présent examiner.

Nous avons vu que le groupement communal a pour but de donner satisfaction à un certain nombre de besoins communs déterminés par leur caractère de localité ; — or ce groupement ne pourrait réaliser la fin qu'il se propose s'il n'était investi de droits ; et c'est ainsi que s'explique la personnalité morale de la Commune. — Nous savons, en effet, que la personne au point de vue juridique peut être tout aussi bien individuelle que collective. L'individu étant un être ayant des intérêts et doué de volonté, constitue par cela même un sujet de droits, mais il n'est pas la seule personne du Droit. « L'homme a des intérêts et des buts dont la réalisation ne s'accomplit pas dans l'existence individuelle... Ces buts lui sont communs avec d'autres hommes qui existent à côté de lui et qui existeront alors que son individualité sera éteinte » (1).

C'est dans la personne morale que viennent se synthétiser ces intérêts communs, et acquérir du fait même de cette fusion une existence propre et indépendante. On est ainsi conduit à considérer la personne morale comme un être réel, doué des attributs essentiels de toute personne juridique. Cette

(1) OTTO MAYER. *Droit administratif de l'Empire allemand*. T. IV, p. 254.

notion de la personnalité est loin d'être admise par tous les auteurs, et le système de la fiction conserve encore de nombreux partisans. Ceux-ci ne voient dans la personnalité qu'une pure apparence, qu'un simple « artifice de juristes », destiné à expliquer les diverses modalités qui peuvent affecter les droits de la personne physique (1). Telle était du reste la théorie développée par Ihering. Pour lui, la personne juridique n'ayant ni intérêt ni volonté ne pouvait avoir de droit et seuls les membres de l'association considérés isolément, devaient être reconnus comme les véritables ayant-droits. En présence des nombreuses manifestations de l'intérêt collectif, cette théorie ne saurait être admise. Elle aurait pour conséquence de considérer les membres actuels du groupement comme les seuls propriétaires du patrimoine commun, et elle conduirait à sacrifier les intérêts des générations futures à ceux des générations actuelles (2). Ce système étant écarté, il convient donc de considérer le groupement comme une personne réelle ayant des droits propres ne se confondant pas avec ceux de ses membres. La réalité du groupement a permis à certains auteurs d'établir une assimilation presque complète entre l'organisme social et l'organisme humain ; mais cette théorie qui a été notamment dé-

(1) Cf. MICHOUX. *Rev. de Droit public*. 1899, p. 215.

(2) M. LARNAUDE à son cours.

veloppée par les disciples de Spencer ne paraît nullement nécessaire pour établir la réalité des groupements sociaux, et il semble plus exact de considérer le mot d'organisme, comme donnant lieu à une simple analogie beaucoup plus qu'à une véritable assimilation (1). C'est ainsi que l'on peut concevoir la « société » comme un tout organique harmonisé de telle sorte que la diversité des parties se résout en une étroite unité (2).

Dans un autre système on explique l'existence juridique des groupements, en considérant la volonté comme le fait générateur de la personnalité. On formule cette théorie de la manière suivante : Si deux grandeurs A et B se réunissent purement et simplement, elles ne forment pas une individualité nouvelle et leur réunion donne simplement l'expression $A+B$. Mais si à la réunion de ces deux grandeurs vient s'ajouter une force d'unité organique, A et B formeront une troisième grandeur C, différente des deux premières et ayant les qualités connues à A et à B. Cette troisième grandeur n'a pas une existence purement fictive, mais aussi réelle que celle de ses parties, et l'on aura $A+B=C$. Cette théorie a cependant le tort de donner une trop grande importance à l'élément volonté, et l'on peut

(1) POSADA. Fonction administrative de l'Etat. *Rev. de droit public*, 1899, p. 292.

(2) POSADA. *Ibid.* p. 290 et suiv.

dire qu'elle fait elle-même intervenir la notion de fiction, puisqu'elle considère les volontés individuelles comme ne formant qu'une seule volonté.

Des divers systèmes proposés, ce qu'il faut retenir c'est l'unité de volonté, réalisée par le but poursuivi en commun. L'unité de but donne lieu, en effet, aux différentes formes d'associations, qui dérivent des deux rapports essentiels de relation ou de succession. Mais l'erreur de la théorie que nous avons précédemment examinée est de faire de la volonté qui est simplement un moyen de réalisation du droit un élément essentiel. « Quand le droit sanctionne une volonté, ce n'est pas l'acte de volition en lui-même, mais son contenu ; ce que la loi protège, c'est l'intérêt que cette volonté représente » (1). Du moment donc, que l'on se trouvera en présence d'un intérêt et d'une volonté capable de le représenter, le droit pourra se réaliser.

C'est ainsi que doit être comprise la personnalité du groupement politique. « L'homme étant un être social, sa destinée ne peut être remplie que s'il associe ses efforts à ceux de ses semblables. L'action collective est nécessaire, et si le droit veut correspondre aux besoins de l'humanité, il ne doit pas se borner à protéger l'intérêt de l'individu, « il doit garantir aussi et élever à la dignité de droits sub-

(1) Cf. MICHOUX. *Loc.cit.* p. 217.

jectifs les intérêts collectifs et permanents des groupements humains ».

Les deux éléments constitutifs de la personnalité existent dans le groupement local. Il synthétise, comme nous l'avons vu, une certaine somme d'intérêts collectifs d'ordre local. — Il suffira donc pour que sa personnalité apparaisse dans le domaine juridique que l'on donne à ces intérêts une volonté organisée. — Or c'est précisément cette organisation de la volonté collective que le législateur a consacré dans les diverses lois concernant l'administration communale.

Nous devons donc reconnaître que le groupement local possède des droits qui lui sont propres, et qui doivent lui permettre dans les limites que nous avons précédemment indiquées, de développer son action administrative. Ce sont ces droits que l'on qualifie aujourd'hui de « droits publics subjectifs », et qui ne sont autre chose que les intérêts juridiquement protégés des collectivités » (1).

L'administration locale, ainsi que nous l'avons établi dans notre première partie, a non seulement à exercer une fonction de protection sur les membres du groupement : elle doit aussi poursuivre des fins d'intérêt général, que l'on qualifie volontiers de

(1) Cf. S. ROMANO. La teoria dei diritti pubblici subbiettivi. V. ORLANDO. Diritto amm. T. I., p. 413 et suiv.

buîts de civilisation ou de culture. — C'est cet ensemble d'attributions qui constitue la « fonction administrative de la Commune » dans le sens scientifique du mot. — Or l'administration communale ne saurait réaliser cette fonction si l'on ne reconnaissait l'existence des droits que nous venons d'examiner.

CHAPITRE VI

DE LA RÉGLEMENTATION DES ATTRIBUTIONS DE LA COMMUNE EN MATIÈRE ÉCONOMIQUE. — LA LÉGISLATION ITALIENNE

Nécessité de régler la fonction économique de la commune. — Importance des institutions administratives. — Dangers que présente la confusion des fonctions politiques et des fonctions économiques. — Examen de la loi italienne du 29 mars 1903 sur la municipalisation des services publics. — La procédure administrative. — Préférence donnée au système de la concession. — Référendum. — Organisation de la Régie. — L'agence spéciale. — Le Directeur. — La Commission administrative. — Règlement spécial de l'agence. — Contrôle de la gestion. — Dissolution, etc...

Nous avons, jusqu'ici, essayé d'établir que le groupement local a une fonction administrative à remplir et que pour réaliser ce but il doit être investi des moyens juridiques synthétisés dans la notion de personne morale du droit public. La commune a pour mission, — comme nous l'avons vu dans notre première partie — de réaliser certaines fins d'intérêt collectif qui donnent chaque jour à son activité une extension plus grande. Mais cette action progressive de l'administration locale ne saurait s'accomplir en dehors des formes du droit. Il ne suffit pas, en effet, qu'un corps politique puisse dévelop-

per son activité dans un sens déterminé, il faut aussi que cette activité, — principalement en matière administrative, — se trouve placée dans la sphère de l'organisation juridique. « Ce n'est qu'à cette condition qu'une institution acquiert une force de résistance qui lui permet de braver et d'affronter les tempêtes. Là où le droit n'existe pas, là où la forte ossature qu'il constitue ne peut pas se former, il n'y a que des institutions flottantes, et sans consistance » (1).

C'est ainsi que l'intervention des municipalités en matière industrielle ou commerciale ne saurait être laissée à la libre initiative des assemblées locales. Nous avons vu, d'ailleurs, que c'est par suite de ce défaut de réglementation que l'on peut en grande partie expliquer l'opposition manifestée par le Conseil d'Etat contre le développement de l'industrialisme communal. Les institutions administratives tendent aujourd'hui à prévaloir sur les institutions constitutionnelles (2). On se préoccupe beaucoup moins de savoir si les organes administratifs sont l'émanation plus ou moins directe du suffrage populaire, que de déterminer le rôle et l'étendue de ces organes. D'autre part, le fonctionnement du régime parlementaire a montré le danger que présente l'ingérence de la politique dans l'administra-

(1) LARNAUDE. *Rev. de Droit publ.*, 1894, t. I.

(2) ORLANDO. *Teoria fondamentale. Diritto amm. Pref.*, p. 2.

tion, — et c'est ce qui a rendu nécessaire la création de freins et de contrôles destinés à arrêter ou à diminuer cette action de la politique (1). Il y a déjà longtemps que St-Simon faisait apparaître la nécessité de séparer aussi nettement que possible « le gouvernement des hommes de l'administration des choses » — et cette nécessité est plus actuelle que jamais. — C'est donc, soit par une adaptation des institutions anciennes aux nécessités de la vie sociale actuelle, soit par la création de formes nouvelles, que les différents organes administratifs doivent pouvoir développer leurs fonctions de service public, de manière à concilier les droits de l'individu et ceux de la collectivité.

Il faut donc reconnaître que l'action des communes en matière économique ne saurait se développer sans entraîner l'apparition de nouvelles institutions administratives. Nous avons vu quelle est l'importance des phénomènes de municipalisation dans les principaux pays européens, mais la plupart d'entre eux ont laissé aux localités le soin d'organiser leurs nouveaux services publics. Seule l'Italie, n'a pas cru nécessaire de laisser une aussi périlleuse initiative aux administrations communales, et c'est ainsi qu'elle nous offre l'exemple d'une législation complète en matière d'industrialisme communal.

(1) ORLANDO, *Ibid*, p. 3.

La loi du 29 mars 1903 (1) (*legge sull'assunzione diretta dei pubblici servizi*) présente de très nombreuses particularités qui pourraient faire l'objet d'autant d'études séparées. Nous nous bornerons en ce qui nous concerne à examiner les diverses dispositions que le législateur a adoptées au point de vue de l'organisation administrative des industries municipales.

En supprimant l'obligation pour les communes de recourir à l'industrie privée pour l'exploitation de leurs services publics, la loi de 1903 a introduit dans le droit administratif italien un principe entièrement nouveau. Jusque là le système de la concession était le régime normal et, si l'on rencontrait dans quelques communes des services gérés direc-

(1) Il n'eût pas été sans intérêt de rechercher quels ont été les résultats donnés par l'application de cette loi, mais il faut avouer qu'à ce point de vue les éléments d'information font presque totalement défaut. La statistique des communes italiennes est encore trop imparfaitement établie, pour pouvoir donner lieu à une étude de ce genre. Il existe, il est vrai, dans un certain nombre de villes des annuaires de statistique, mais ces recueils ne contiennent, la plupart du temps, que de simples indications démographiques. Tels sont les l' « *Annuario statistico* » publié par la ville de Florence et le « *Bolletino trimestriale di statistica* » publié par la municipalité de Venise. Il convient cependant de faire une exception en faveur de Milan qui possède un service de statistique des mieux organisés, et qui publie chaque année un volume sur l'ensemble de l'administration communale. Nous devons ajouter qu'il est question en ce moment-ci de créer un Annuaire statistique des villes italiennes, qui centraliserait tous les renseignements relatifs à l'administration urbaine. Cette initiative a été prise par la ville de Florence à la suite du Congrès des communes italiennes tenu récemment dans cette ville.

(Sur l'insuffisance des services de statistique des villes italiennes). Cf. « *Giornale degli Economisti*, févr. 1906 ».

tement, c'était à titre exceptionnel. Une telle décision ne pouvait être prise qu'en vertu d'une autorisation spéciale et dans des conditions nettement déterminées.

Aux termes de la nouvelle loi, les communes sont libres de choisir entre les deux modes d'exploitation : concession ou régie. Mais il faut reconnaître qu'une idée de préférence est encore attachée au système de la concession. Dans le cas, en effet, où la Commune opte pour le régime de l'exploitation directe, le législateur exige que le conseil communal démontre l'utilité de cette mesure, et qu'il en fasse notamment ressortir les avantages financiers (art. 10 et 12 de la loi du 29 mars 1903 — et art. 84 et suiv. du règlement d'administration publique rendu en exécution de cette loi). Il est donc vrai de dire que jusqu'à preuve du contraire l'exploitation privée est considérée comme préférable (1).

Si l'on examine, d'ailleurs, l'ensemble de la procédure administrative qui précède la mise en régie des grands services publics, on pourra facilement se rendre compte, de l'extrême prudence dont a fait preuve le législateur italien à l'égard des divers essais d'industrialisme communal (2). Voici en effet,

(1) Cf. MEZZANOTTE. *La loi sur l'exploitation directe des services publ.*

(2) L'art. 1^{er} de la loi mentionne les diverses industries qui peuvent être municipalisées. Cette énumération est purement énonciative. — Citons

les différentes phases de la procédure de municipalisation :

Après avoir pris l'initiative de la mise en régie, le conseil municipal doit délibérer sur la proposition dans les formes de l'art. 162 de la loi municipale. La décision doit être prise dans deux réunions consécutives, et elle doit réunir la majorité des voix du nombre des conseillers attribués à la commune (1). Cette délibération fait ensuite l'objet d'un examen de la part de la « Junte provinciale administrative ». — Cet examen a pour but de contrôler les voies et moyens proposés par la Commune à l'appui de sa proposition. — Après un délai de 30 jours, la délibération du conseil communal, à laquelle est venu se joindre l'avis de la commission administrative, est transmise à la commission royale chargée d'examiner les projets d'emprunts communaux. L'avis défavorable de cette commission est considéré comme un refus d'autorisation. Dans le cas au contraire, où cette commission se prononce en faveur de la proposition du conseil communal, le projet de mise en régie revient devant l'administration locale pour être soumis à la ratification

notamment parmi les services municipalisables : l'adduction et la distribution des eaux, l'éclairage public et privé, les transports en commun à traction animale ou mécanique, les moulins et boulangeries communaux, les abattoirs publics, les bains publics, les téléphones, la pharmacie, la production et distribution de l'énergie hydraulique, etc.

(1) Legge comunale e provinciale, art. 162.

directe du corps électoral. Un referendum a lieu et si le vote populaire est favorable, il sera donné suite au projet de municipalisation.

Telles sont les diverses phases que devra traverser tout projet de ce genre. Les adversaires de la municipalisation, lors de la discussion qui eut lieu devant le Parlement approuvèrent vivement l'ensemble de ces mesures, et dans l'espoir de faire échec au mouvement municipalisateur, ils n'hésitèrent pas à voter le projet du gouvernement. Les partisans de l'exploitation directe critiquèrent cependant l'excessive prudence des auteurs de la loi. Ces critiques étaient-elles réellement justifiées ? « Vous pouvez, disait le rapporteur de la commission sénatoriale, considérer les diverses mesures que nous vous proposons comme superflues, mais, vous ne devez pas oublier que nous nous trouvons en présence d'une matière nouvelle. Ne vaut-il pas mieux que nous soyons accusés d'un excès de prudence que de faire preuve d'une trop grande imprévoyance ».

Ces observations recueillirent l'approbation du Parlement, et la réglementation proposée fut adoptée.

Il faut reconnaître qu'en donnant au corps électoral, la sanction définitive du projet, le législateur a en quelque sorte compensé la rigueur dont il avait fait preuve dans l'organisation de la tutelle administrative. Le principe des libertés locales a

été largement sauvegardé par l'institution du referendum. Cette apparition du vote populaire dans le droit public italien constitue certainement une curieuse innovation. Voici en quels termes s'exprime l'art. 13 de la loi : « A la suite de l'avis favorable de la commission, la délibération du conseil communal est soumise au vote des électeurs de la commune, convoqués par la commission municipale dans un délai de 15 jours. — L'électeur vote par oui ou par non sur la prise en régie du service ».

Une semblable institution n'a rien de commun avec notre enquête *de commodo et incommodo*. C'est un véritable vote populaire, dans toute l'acception du mot, que ce referendum, auquel prennent part tous les électeurs inscrits sur la liste administrative communale. Le vote a lieu dans les mêmes conditions que pour une élection municipale ordinaire (art. 92 du règlement).

Le referendum apparaît certainement comme favorable au développement des libertés locales, et à ce point de vue, on peut considérer le contrôle du corps électoral comme plus légitime que la tutelle de l'administration supérieure. Il est cependant difficile de ne pas voir les inconvénients que présente ce contrôle directement exercé par les électeurs. Le peuple se laisse plus facilement entraîner par les impulsions du sentiment que par les con-

seils de la raison (1). En supposant même qu'il soit à l'abri de tout entraînement, il faut reconnaître qu'il ne peut par lui-même se rendre un compte exact de toutes les mesures de détail qui forment l'économie d'un projet, et qui sont souvent beaucoup plus importantes au point de vue de sa réalisation, que le principe même d'où ce projet dérive.

A partir du moment où les électeurs se sont prononcés en faveur du projet de municipalisation, toutes les mesures édictées par le législateur ont pour objet de créer le nouvel organe administratif qui sera chargé de la gestion du service public municipalisé. L'art. 2 nous dit, en effet, que « tout service public exploité directement doit constituer une agence spéciale (*azienda speciale*) distincte de l'administration ordinaire de la commune ». Il appartient au conseil municipal de déterminer les règles auxquelles sera soumise cette agence. Toutefois, le législateur prend soin d'indiquer les points sur lesquels le conseil communal devra délibérer : conditions de nomination du directeur — règlement concernant les ouvriers et employés, (traitements, salaires, pensions) — répartitions des bénéfices, fonds de réserve, tarifs de services, etc (art. 3 (2)).

(1) Relazione dell' Ufficio centrale del Senato, p. 6.

(2) L'art. 66 du règlement établit ainsi qu'il suit la répartition des bénéfices de l'exploitation : 1°) prélèvement pour la constitution d'un fonds

A la tête du service municipalisé se trouve un directeur technique, qui personnifie en quelque sorte l'agence. Les rapporteurs au Sénat et à la Chambre des députés ont longuement insisté sur l'importance du rôle de directeur (1). C'est en effet, entre les mains de ce fonctionnaire que l'administration et l'exploitation technique vont se trouver réunies. Sa nomination est entourée de nombreuses formalités. Elle ne peut avoir lieu qu'à la suite d'un concours public dont les conditions sont fixées par le règlement de l'agence. Elle doit, en outre, faire l'objet d'un vote du conseil communal, — ce vote ayant eu lieu dans les conditions fixées par l'art. 292 de la loi sur l'organisation communale.

A côté du directeur, et pour chaque service exploité en régie directe, nous trouvons une commission nommée par le conseil communal et composée de membres n'appartenant pas à cette assemblée. Ces membres sont au nombre de trois au minimum et de sept au maximum, — suivant les dispositions du règlement spécial adopté pour chaque agence par le conseil communal — en vertu des dispositions de l'art. 5. Pour faire partie de cette

de réserve ; 2) Détermination d'une quote-part représentant la participation aux bénéfices des membres de la commission et du personnel de l'agence ; 3) Versement à la caisse communale de l'excédent des bénéfices.

(1) Relazione comm. Cam. Dep., p. 38. — Relazione del Ufficio centrale del Senato, p. 9.

commission il faut : 1^o être électeur dans la commune ; 2^o avoir une certaine compétence technique ou administrative. Sont déclarés inéligibles, les électeurs propriétaires, associés, salariés, ou autres ayant quelque intérêt dans des entreprises similaires, se référant au même service que celui auquel l'agence a pour but de pourvoir. — Cette commission a eu double rôle : 1^o elle complète l'action administrative du directeur tant au point de vue de la gestion proprement dite, que de la nomination, traitement, révocation du personnel ; 2^o elle constitue l'organe financier de l'agence, et à cet égard, elle est spécialement chargée de préparer et d'établir le budget annuel, et de pourvoir, d'une manière générale, à toutes les dépenses, marchés, contrats, etc., se référant au fonctionnement de l'entreprise municipalisée. — Cette commission joue donc le même rôle que le conseil d'administration dans une société anonyme. Elle constitue cet organe essentiel dont la mission est de délibérer et que l'on retrouve dans toute organisation collective. Faisant partie d'un service public, elle ne peut être complètement soumise aux principes qui régissent les sociétés commerciales. Elle présente un caractère mixte, qui donne lieu à la réglementation spéciale à laquelle elle est soumise.

Le législateur italien n'a pas cru devoir entièrement soustraire la passation des contrats relatifs

au fonctionnement de l'agence au règles établies en matière de marchés de travaux publics. Il conserve le principe de l'adjudication, mais en y apportant de très nombreuses exceptions. Et d'autre part les formalités d'approbation ou d'autorisation par l'administration supérieure sont dans un grand nombre de cas écartées ou différées (1). C'est ainsi que la Commission administrative peut autoriser, par délibération motivée, et sans recourir à aucune approbation, les contrats concernant : 1° l'acquisition de toutes les fournitures ne pouvant par leur nature faire l'objet d'une adjudication publique ; 2° les transports et les travaux présentant un caractère d'urgence ; 3° l'acquisition de toute matière première qui doit être achetée dans le lieu même de sa production ; 4° les ouvrages d'art, construction de machines, travaux de précision, dont l'exécution doit être confiée à des entrepreneurs spéciaux.

En outre le règlement spécial de l'agence doit déterminer d'une manière détaillée toutes les dépenses et tous les travaux qui pourront avoir lieu dans les formes du droit privé (2). Il est enfin établi que toutes les dépenses indispensables au fonctionnement de l'agence (approvisionnements en ma-

(1) Art. 54 du règlement rendu en exécution de la loi du 29 mars 1903.

(2) Art. 58 du même règlement.

tières premières, réparations ordinaires, etc.). La Commission doit donner mandat au directeur d'agir dans l'intérêt de l'exploitation, sans observer aucune formalité administrative, mais en se conformant aux règles et usages adoptés en matière commerciale. Dans ce but, le Directeur est autorisé à mandater par anticipation, jusqu'à concurrence des deux tiers de son cautionnement toutes les dépenses intéressant le fonctionnement ordinaire du service.

Le contrôle de la gestion du service municipalisé est assuré par la voie administrative ordinaire. Après avoir été adopté par le Conseil municipal, le budget de chaque agence doit être approuvé par la junte provinciale administrative. L'autorité préfectorale peut réclamer communication de toutes les délibérations de l'agence (1). Cette communication n'est toutefois obligatoire que pour les décisions concernant la nomination ou révocation des employés. — Le Sous-Préfet peut suspendre l'exécution des délibérations prises en violation de la loi ou des règlements d'administration publique, mais c'est au Préfet qu'il revient d'en ordonner l'annulation, le Conseil de préfecture entendu. — Enfin, s'il est reconnu que l'agence ne se conforme pas dans son fonctionnement aux dispositions de la loi ou

(1) Art. 18 de la loi.

des règlements généraux et spéciaux, la Commission administrative pourra être dissoute sur la proposition du tiers des conseillers municipaux, par une délibération du Conseil communal (1). Toutefois, si après deux convocations successives le Conseil ne prenait aucune décision, la dissolution pourrait être prononcée par arrêté préfectoral. Le règlement d'administration publique énumère toutes les mesures relatives à la liquidation de l'agence, mais il ne détermine pas les cas dans lesquels la dissolution pourra être demandée. C'est là une question qui est laissée à la libre appréciation de l'assemblée communale.

Telles sont les principales dispositions de la loi de 1903, concernant l'organisation administrative et le fonctionnement des services municipalisés.

Le législateur italien s'est efforcé de résoudre l'important problème que soulève tout développement du domaine industriel des groupements politiques. Il a voulu réduire au minimum les inconvénients que présente l'ingérence de la politique dans l'administration, en élevant une barrière aussi stable que possible entre les attributions politiques de la commune, et ses fonctions économiques. Son œuvre peut ainsi se résumer dans les deux idées suivantes :

(1) Art. 19 de la loi et 134 du règlement.

1^o Création, — dans le cadre de l'organisation administrative, — d'un organe autonome chargé de la direction et de la gestion du service municipalisé

2^o Affirmation de règles nouvelles capables de concilier le fonctionnement d'une exploitation commerciale avec les prérogatives de l'administration.

Dans cette œuvre de construction juridique, le législateur a fait de larges emprunts au droit privé. Il a suivi d'aussi près que possible l'organisation des sociétés commerciales, et à de très nombreux points de vue, l'agence communale présente l'aspect d'une véritable société anonyme dont les membres de la Commune, représentés par le conseil municipal, seraient les actionnaires, pendant que la commission administrative jouerait le rôle du conseil d'administration. Il ne s'agit là, bien entendu, que d'une simple analogie. Nous ne devons pas oublier que nous nous trouvons en matière administrative, et que les règles du droit privé ne peuvent être transportées dans le domaine du droit public sans subir de très sensibles modifications. Cependant, il convient de reconnaître que « l'évolution du droit a brisé les anciennes frontières qui existaient entre le *jus privatum* et le *jus publicum*, et a donné naissance à des rapports spéciaux participant de l'un et de l'autre droit (1). C'est comme une systématisation de ces

(1) ORLANDO, *Diretto amm.*, T. 1, p. 212.

rapports nouveaux que l'on doit considérer le droit administratif actuel, dont la loi italienne que nous venons d'examiner constitue l'une des plus intéressantes manifestations.

CHAPITRE VII

COMMENTAIRE DU PROJET D'ORGANISATION DE LA RÉGIE PARISIENNE DU GAZ

Les préliminaires du projet de loi. — Spécialisation de la Régie. — Sa personnalité. — Le Conseil d'administration. — Sa composition et ses attributions. — Le Directeur : Son rôle. — Budget et comptabilité de la Régie. — L'autonomie financière du service municipalisé. — Trésorerie. — Contrôle. — Mesures spéciales. — Utilité et caractères de cette réglementation.

Bien que la municipalisation des services publics n'ait donné lieu en France qu'à de très rares applications, nous trouvons cependant un récent essai de réglementation concernant l'exploitation en régie du service du gaz à Paris. Cette réglementation, votée, après de longues discussions, par le Conseil municipal de Paris, puis par la Chambre des députés, dans sa séance du 13 novembre 1905, présente de très intéressantes particularités que nous allons rapidement examiner.

Le principe de l'exploitation du gaz en régie fut adopté par le Conseil municipal de Paris dans sa séance du 3 juillet 1903. Le ministre de l'Intérieur

ayant déclaré par une dépêche en date du 31 juillet 1903 que « le principe de la régie ne se heurtait à aucun texte législatif », une commission chargée d'élaborer un projet d'organisation fut instituée par le préfet de la Seine ; ce projet fut mis en discussion devant le conseil municipal en novembre 1903 ; après quelques modifications il fut adopté dans la séance du 11 décembre 1903. Le ministre de l'intérieur fut alors saisi de la décision du conseil municipal et dans une lettre adressée au préfet de la Seine, au mois de février 1904, il déclara que « le projet lui paraissait susceptible d'être soumis à la sanction des chambres législatives, tant au point de vue de l'emprunt qu'en ce qui concernait l'organisation de la régie administrative » (1). Sur ce deuxième point la question pouvait se poser de savoir si la sanction législative serait nécessaire. L'affirmative fut admise pour plusieurs raisons : la régie devait constituer une personne morale distincte de la Commune ; or, seule, une loi pouvait lui conférer cette qualité. Il importait en outre d'édicter les règles nouvelles capables d'assurer le libre fonctionnement du service municipalisé. C'est ce que fit très bien ressortir M. Morlot dans son rapport « Si la régie devient un établissement public, déclarait-il, il importe que la loi la dispense de l'accomplisse-

(1) Cf. Rapport MORLOT. J. O. Chambre. Annexes 1904, I. p. 610 et suiv.

ment des formalités et de l'observation des règles de la tutelle administrative, imposées aux communes et aux établissements publics, mais tout à fait incompatibles avec les nécessités d'une exploitation industrielle ou commerciale ».

L'organisation administrative de la régie et l'emprunt de 120 millions firent ainsi l'objet d'un seul projet de loi qui vint en discussion devant la Chambre des députés en juillet et octobre 1904. Ce projet fut repoussé par le Sénat en février 1905, puis soumis de nouveau à la Chambre des députés, il fut adopté par cette dernière assemblée en novembre 1905.

Examinons les principales dispositions de cette réglementation. — Le principe fondamental admis par le législateur (1) consiste dans la spécialisation de l'industrie municipalisée. « La régie du gaz, nous dit l'art. 2, forme un service municipal distinct », c'est-à-dire indépendant de l'administration générale de la Commune. Cette spécialisation, comme nous l'avons vu à propos de la législation italienne se justifie par un très grand nombre de raisons. Elle est, en quelque sorte, rendue nécessaire par le caractère industriel et commercial du service municipalisé.

Les adversaires de la municipalisation ont tou-

(1) Cf. J. O. Ch. Séances, nov. 1905.

jours fait remarquer, avec raison d'ailleurs, que les règles administratives actuelles, constituent de véritables entraves au libre développement de toute exploitation industrielle. Ils font d'autre part ressortir que les formalités administratives, dont la lenteur paraît être l'un des caractères distinctifs, apparaissent comme incompatibles avec la rapidité d'action qu'exige la conclusion des affaires commerciales. Enfin, au point de vue financier, il est facile d'apercevoir les graves dangers qui pourraient résulter de la compression du compte spécial d'une industrie avec le budget général de la commune. Les dissimulations d'opérations douteuses, les déficits d'exploitation, les malversations même, pourraient trouver quelque abri, au milieu de la comptabilité souvent si confuse d'une administration communale.

La spécialisation du service municipalisé répond à toutes ces objections et permet aux exploitations communales de se développer suivant les formes de l'industrie privée.

On s'est demandé quelle serait la situation juridique de la régie ainsi individualisée. Devrait-on la considérer comme un établissement public ayant une personnalité distincte de la Ville de Paris, ou serait-elle tout simplement un organe administratif de la Commune dépourvue de tous les attributs de la personnalité (1). En faveur de cette dernière opi-

(1) Cf. Rapport MORLOT. J. O. Ch. Annexes, 1904, p. 618.

nion, on a fait valoir diverses considérations se rapportant surtout aux droits de contrôle du conseil municipal. On fit remarquer que l'indépendance d'un service ainsi personnalisé serait peut-être trop grande et que la commune responsable de la gestion de la régie (art. 3 § 3) ne saurait, dans de telles conditions exercer assez efficacement, les droits de surveillance et de contrôle qui forment la contrepartie indispensable d'une responsabilité aussi étendue. Les partisans de la régie personnalisée répondirent à cette objection en faisant observer que si l'on refusait cette indépendance au service municipalisé, on allait se retrouver en présence des nombreux inconvénients résultant de l'existence des règles et des formalités administratives. — On aboutit à un système mixte qui reconnaît la personnalité restreinte du nouveau service public. — La régie n'aurait pas de patrimoine propre, son actif devant appartenir à la Ville de Paris. Elle pourrait cependant « en son propre nom » consentir des baux, passer des marchés, émettre des bons de caisse, assigner et ester en justice en matière personnelle et mobilière, soit en demandant, soit en défendant ; — on lui reconnaissait donc une personnalité limitée aux seuls actes d'administration.

Ce nouveau service sera géré, nous dit l'art. 3 par « un conseil d'administration et par un directeur, dans les conditions déterminées par la pré-

sente loi ». L'étude de cette organisation, telle qu'elle résulte du texte définitif voté par la Chambre des députés, permet d'établir de nombreux rapprochements, entre ce nouvel organe administratif et les **sociétés** commerciales. Comme nous l'avons remarqué à propos de la loi italienne, il est facile de voir que le législateur s'est inspiré des principes qui régissent actuellement les sociétés anonymes.

Le conseil d'administration, aux termes de l'art. 4, est composé de 12 membres, nommés moitié par le préfet et moitié par le conseil municipal. Cette disjonction demande quelques explications. On peut d'abord se demander si cette dualité d'origine apparaît comme bien légitime. Du moment que l'on se trouve en présence d'une industrie communale, le conseil municipal ne devrait-il pas désigner lui-même la totalité des administrateurs, sans avoir recours à l'intervention gouvernementale ? En d'autres termes, ne devrait-il pas disposer de la maîtrise complète de l'organisation de la régie ? Tel est du reste le principe adopté par le législateur italien. (L. du 29 mars 1903, art. 5). Il est facile cependant de justifier la disjonction adoptée par la régie parisienne du gaz. La dépendance du conseil municipal vis-à-vis du corps électoral et les inconvénients qui en résultent, ont toujours constitué l'une des objections les plus sérieuses contre la municipalisation des services publics. Le conseil municipal de

Paris a donc dû se préoccuper d'éviter, dans la mesure du possible, une semblable objection, et c'est ainsi que ce mode de composition du conseil d'administration n'a pas rencontré une très forte opposition au sein de l'Assemblée communale. Quelques conseillers municipaux, revendiquèrent cependant, un droit de prépondérance, au profit de la Ville de Paris, en demandant que la majorité des membres de la commission fut nommée par le conseil municipal (7 contre 5 nommés par l'autorité préfectorale). Le Gouvernement ne crut pas devoir se rallier à l'opinion du Conseil municipal, et dans le projet soumis à la sanction du Parlement, il maintint le principe de la parité en faisant observer que les membres nommés par le préfet, représentaient l'élément stable de la commission et qu'il convenait que cet élément eut toujours assez de force pour pouvoir neutraliser et atténuer les changements trop brusques qui pourraient se produire au moment du renouvellement de l'Assemblée communale.

Les conditions requises pour faire partie du conseil d'administration sont les suivantes : — Le choix du préfet est entièrement libre. — Cette disposition fut admise, malgré les observations du rapporteur (M. Morlot) qui fit ressortir l'avantage et l'utilité de choisir les administrateurs parmi des techniciens, des industriels ou des financiers. On n'a pas voulu

d'autre part que le conseil municipal prît la totalité des membres dont la désignation lui appartient, parmi les conseillers municipaux. L'art. 4 stipule que le nombre de conseillers faisant partie du conseil d'administration ne pourra être supérieur à trois. Cette mesure a été inspirée par le désir de séparer autant que possible la politique de la gestion des affaires industrielles de la Ville. C'est par une considération analogue que l'on doit expliquer le dernier alinéa de l'art. 4, qui décide que « la qualité d'administrateur sera incompatible avec tout autre mandat électif et avec toute fonction salariée sur les budgets de la Ville de Paris et du département de la Seine ou des établissements qui en dépendent ».

Le même article 4 détermine la durée et le mode de renouvellement du conseil d'administration. Les administrateurs sont nommés pour quatre ans. Ils sont renouvelables par moitié tous les deux ans et peuvent être maintenus en fonctions.

Le projet du gouvernement ne comportait aucune indication au sujet de la révocation des membres de la commission administrative. — La commission de la Chambre estima avec juste raison, qu'il convenait de régler légalement les conditions de révocation des administrateurs. — Le droit de révocation fut réservé au préfet, à la condition, qu'aucune révocation ne pourrait avoir lieu que par arrêté motivé et après avis du conseil municipal. — La Cham-

bre modifia de nouveau ce texte et décida que la révocation ne pourrait avoir lieu que sur avis conforme du conseil municipal.

Les fonctions d'administrateur sont-elles gratuites ? — Le principe d'une rémunération fut considéré comme des plus légitimes. — Il est juste, en effet, de reconnaître que les fonctions d'administrateur, pour être bien remplies doivent exiger un travail assez absorbant de la part de leurs titulaires, qui ne sauraient trouver dans le seul souci du bien public une rémunération suffisante. C'est au conseil municipal qu'il appartient de déterminer le montant de la rétribution ainsi prévue, et la loi votée par la Chambre des députés, contrairement à l'opinion de quelques membres de la commission ne fixe aucun maximum.

Pouvoirs du Conseil d'administration

Cette question a fait l'objet de très vives discussions tant au conseil municipal que devant la Chambre. Comme le fait très bien remarquer le rapporteur, la délimitation du rôle et des pouvoirs du conseil d'administration, constituait le point délicat de la nouvelle organisation. — Puisqu'il s'agissait de réagir contre le système des règles administratives ordinaires, on n'a pas hésité à donner au

conseil d'administration des pouvoirs très étendus. C'est ainsi que l'art. 7 dispose :

Le conseil d'administration règle par ses délibérations :

1^o Le mode de placement des fonds de réserve et de tous les deniers disponibles.

2^o Les travaux dont le devis ne dépasse pas 20.000 francs.

3^o Les marchés de gré à gré ou par adjudication, dont l'objet est supérieur à 10.000 francs, et quelle qu'en soit l'importance.

4^o Les baux à donner ou à prendre pour une durée ne dépassant pas 9 ans.

Le § 3 de cet article a soulevé certaines objections. A la Chambre des députés, M. Congy a trouvé que les pouvoirs du conseil d'administration étaient excessifs. Il fit remarquer que pour la régie parisienne cette faculté comportait le droit de passer des marchés annuels de 22 à 25 millions (achats de charbon), et même d'engager les finances communales pour une période d'assez longue durée. — Pour de pareils marchés, l'avis du conseil municipal réuni en commission plénière lui paraissait nécessaire. — Le rapporteur répondit à cette argumentation en indiquant dans quel esprit une pareille disposition avait été introduite. — On avait voulu éviter toute lenteur inutile et donner à la commission administrative toute la liberté d'allure néces-

saire. Des marchés, souvent très importants doivent pouvoir être passés aussi rapidement que possible ; or, une pareille condition serait difficilement réalisable si l'on exigeait l'avis préalable du conseil municipal.

Le conseil d'administration prend deux séries de délibérations : les unes exécutoires par elles-mêmes et ce sont les plus importantes, — les autres provisoires, ne devenant définitives que sur approbation du préfet, et après avis du conseil municipal. Cette dernière catégorie de délibérations concerne les traitements et salaires du personnel permanent, et, d'autre part, toutes les opérations prévues par l'art. 9 (citons notamment : la création de nouvelles usines, la fixation de la nature du gaz, de son pouvoir lumineux ou calorique, etc., — l'émission de bons de caisse au-dessus de un million de francs). — On a prévu le cas où pour des motifs divers, le conseil municipal refuserait de donner son avis. Ce refus pourra-t-il entraver le fonctionnement de la régie ? Le § 2 de l'art. 9 répond à cette question. La loi décide que « si le conseil municipal refuse de donner son avis, ou ne s'est pas prononcé dans la session pendant laquelle il a reçu communication du dossier, il sera passé outre ».

Directeur. — Il est nommé par le préfet, ainsi que les chefs de service. Le conseil municipal avait demandé le droit, pour le conseil d'administration,

de présenter le candidat, mais le gouvernement fit observer que la nomination des fonctionnaires de la Ville de Paris, ressortissait au préfet de la Seine.

Les pouvoirs du directeur sont nettement déterminés par l'art. 11. Retenons notamment que le directeur peut, sans aucune autorisation, passer les marchés de gré à gré, jusqu'à concurrence de 10.000 francs. Il représente la régie en justice et d'une manière générale il exécute les décisions du conseil d'administration.

Budget et comptabilité de la régie

Le principe de l'autonomie financière de l'exploitation municipalisée est consacré par l'art. 15. Le budget est préparé par le directeur et voté par le conseil d'administration. Il est ensuite soumis à la délibération du conseil municipal puis approuvé par décret.

Le conseil d'administration ne pourra-t-il se mouvoir que dans les limites des prévisions budgétaires ? On a pensé que l'adoption d'une telle disposition ne laisserait pas au conseil d'administration, la rapidité d'action que nécessite dans certains cas exceptionnels, toute exploitation commerciale. Le § 2 de l'art. 16 décide que les crédits supplémentaires non prévus au budget et ouverts par le conseil d'administration pour dépenses urgentes pourront être

approuvés par le préfet quelle que soit leur importance.

Fonds de réserve. — Il a paru indispensable, dans l'intérêt d'une bonne gestion, de constituer un fonds de réserve alimenté par les bénéfices de l'exploitation. — La loi prend soin de déterminer la destination de ce fonds de réserve. — Il doit servir à perfectionner les moyens de production, sans avoir besoin de recourir à l'emprunt, et d'autre part, il doit permettre de faire face aux augmentations temporaires de prix de revient, sans qu'il soit nécessaire de relever le prix de vente du gaz. Dans le cas où le fonds de réserve aurait été entièrement absorbé par les besoins de l'exploitation, il doit être immédiatement pourvu à sa reconstitution en prélevant sur les bénéfices, la totalité des sommes excédant la redevance payée à la ville (art. 17). Le minimum de ce fonds de réserve est fixé à 15 millions. Quant au fonds du roulement, c'est au conseil d'administration que le législateur laisse le soin d'en déterminer le chiffre et la composition.

Trésorerie. — La régie dispose d'une caisse spéciale administrée par un trésorier nommé par le préfet (art. 18), et dont le traitement sera fixé par le conseil d'administration. La loi exige un cautionnement dont la loi déterminera le montant. Le trésorier est d'ailleurs assimilé au receveur municipal. C'est à sa requête que devront être exercées les

poursuites en recouvrement. Il acquitte les dépenses ordonnancées par le directeur, dans la limite des crédits prévus et votés. Les comptes établis par le trésorier sont vérifiés par le conseil d'administration, puis soumis à l'approbation du conseil municipal.

L'art. 22 stipule que les pièces d'ordre intérieur constatant les opérations faites entre la ville et la régie seront dispensées de tout droit de timbre et d'enregistrement. Cette disposition pouvait soulever certaines critiques. Le rapporteur à la Chambre des députés, fit observer que cette exemption n'avait aucune raison d'être, puisque la régie constituait une personne distincte de la commune, et qu'il importait, au contraire, de repousser cette disposition pour affirmer l'autonomie du service municipalisé. Tel n'a pas été l'avis de la Chambre, qui a adopté l'exemption proposée.

Contrôle. — L'art. 12 charge le conseil municipal, de préparer d'accord avec l'autorité préfectorale, un règlement organisant le service du contrôle sur l'administration et la gestion de la régie.

La loi contient en outre, un certain nombre de dispositions concernant le personnel de la régie, les opérations immobilières, ainsi que le prix de vente du gaz.

Les ouvriers devront jouir du minimum de salaire fixé par le conseil municipal. Ils conservent,

d'après l'avis du rapporteur, le droit de se syndiquer et on leur reconnaît la faculté par eux réclamée d'avoir un représentant au conseil d'administration.

Quant aux opérations immobilières, elles ne pourront être faites que par la Ville de Paris directement ; la régie n'ayant pas la capacité nécessaire pour y procéder.

Le prix de vente du gaz fait également l'objet d'une disposition spéciale de la loi. — Ce prix, aux termes de l'art. 14, est fixé par le conseil d'administration, sous les conditions suivantes : 1^o pour l'éclairage public, il doit être établi de façon à laisser un léger excédent sur le prix de revient. — 2^o Pour l'éclairage privé, le prix pourra être abaissé par le conseil municipal, mais cet abaissement ne pourra avoir lieu « que lorsque l'accroissement de la consommation privée permettra de prévoir en recette au budget communal une redevance égale à la moyenne réalisée pendant les trois années qui précéderont la mise en vigueur du tarif abaissé. » — Cette disposition qui fut introduite dans le projet du conseil municipal sur un amendement de M. Desplas, constitue l'une des plus intéressantes particularités de toute cette organisation. L'art. 14 fait échec aux sollicitations électorales dont l'influence pourrait s'exercer contrairement aux intérêts de l'exploitation municipale et répond ainsi à l'une des

objections les plus sérieuses que les adversaires de la municipalisation ont toujours soulevée.

Nous relèverons, en dernier lieu, dans ce projet d'organisation, l'art. 5, concernant les contestations pouvant s'élever entre la régie et les consommateurs. Il parut d'abord inutile de légiférer à cet égard puisque ces contestations auraient pour objet de véritables taxes locales indirectes, donnant lieu à la compétence des tribunaux judiciaires (décret 7 sept. 1790, art. 2. — L. 5 ventôse an XII, art. 88). On fit cependant remarquer, que le litige pourrait porter non sur le prix de vente, mais sur la qualité du gaz ou le retard dans sa livraison, ce qui entraînerait la compétence des tribunaux administratifs (marchés de fournitures). Le gouvernement et la commission durent reconnaître la justesse de cette observation, et dérogeant aux règles ordinaires de la compétence administrative, la Chambre ajouta un nouvel article donnant aux tribunaux judiciaires une compétence générale.

Ce projet de loi adopté par la Chambre des députés dans sa séance du 13 novembre 1905, rencontra au Sénat une vive opposition et fut rejeté par cette assemblée dans sa séance du 14 décembre 1905.

Cet essai d'organisation fait cependant ressortir la nécessité et l'importance d'une réglementation en matière de municipalisation des services publics.

Il démontre que l'organisme administratif communal ne peut pénétrer et se mouvoir dans le domaine économique, qu'en revêtant de nouvelles formes juridiques et en se soumettant à des règles administratives spéciales. Constituant comme nous venons de le voir, un organe autonome, le service municipalisé peut se développer librement suivant les exigences du commerce et de l'industrie et faire face aux inconvénients qui pourraient résulter de l'ingérence de la politique dans la gestion des intérêts économiques de la collectivité. Cette autonomie cependant, ne peut être entendue que dans un sens relatif et il est certain que l'organisation proposée laisse subsister, en très grande partie, les objections qui ont trait au défaut de responsabilité des administrateurs, aux exigences syndicales, et d'une manière générale, aux sollicitations d'ordre électoral. Ce sont là, il est vrai, des critiques que l'on peut adresser à tous les organes de l'administration publique et qui ne peuvent être évitées ou atténuées, que si les hommes chargés de la gestion des intérêts collectifs, prennent réellement conscience de leur devoir social et de la mission qu'ils ont à remplir. Si l'on se borne cependant, à examiner l'organisation de la régie parisienne au point de vue du droit administratif, on voit qu'elle n'est que la consécration de ce principe, que les sciences sociales ont mis en lumière, et d'après lequel, à toute fonction nouvelle doit correspondre un organe nouveau.

CONCLUSION

Nous avons reconnu que les fonctions des groupements politiques tendent à se multiplier et à se diversifier suivant les besoins de l'évolution sociale actuelle. C'est ainsi que nous avons admis que l'organisme politique local, doit pouvoir développer son activité de manière à réaliser, d'une façon aussi complète que possible, les diverses fins de sa fonction administrative. Ces observations nous ont conduit à affirmer qu'il rentre dans la mission de la Commune, d'organiser et d'aménager les services publics de telle sorte que les avantages qu'ils procurent puissent avant tout se traduire en une augmentation de bien-être pour le milieu social.

L'examen de la législation italienne, puis du projet de législation française concernant l'organisation projetée de la régie parisienné du gaz, nous a permis de voir comment il est possible d'éviter, dans une très large mesure, la plupart des objections que l'on a coutume d'élever contre le système de l'exploitation directe, mais nous ne saurions dire

que ces critiques perdent toute valeur par le fait même de cette réglementation. Nous ne devons pas oublier, qu'en dehors de toute question législative, l'état des mœurs publiques, doit être considéré comme la mesure en même temps que comme la justification de toute réforme administrative ou sociale.

Vu :

Le Président de la thèse,

F. LARNAUDE.

Vu : *le Doyen,*

CH. LYON-CAEN.

Vu et permis d'imprimer :

Le Vice-Recteur de l'Académie de Paris,

L. LIARD.

ANNEXE PREMIÈRE

LOI DU 29 MARS 1903 SUR L'EXPLOITATION DIRECTE DES SERVICES PUBLICS PAR LES COMMUNES

CHAPITRE PREMIER

CONSTITUTION ET ADMINISTRATION DES AGENCES SPÉCIALES

ART. 1^{er}. — Les communes peuvent, aux conditions déterminées par la présente loi, prendre en régie l'entreprise et la gestion de certains services publics et notamment ceux qui se rapportent aux objets suivants :

1. Construction d'aqueducs, de fontaines, distribution de l'eau potable.
2. Entreprise et exploitation de l'éclairage public ou privé.
3. Construction d'égouts et utilisation de matières fertilisantes.
4. Construction et exploitation de lignes de tramways à traction animale ou mécanique.
5. Etablissement et exploitation d'un réseau téléphonique sur le territoire de la commune.
6. Création et exploitation d'une pharmacie.
7. Balayage public, enlèvement des ordures ménagères.
8. Pompes funèbres avec attribution de monopole sauf pour les congrégations ou les associations similaires reconnues par la loi.

9. Construction et exploitation de moulins et de boulangeries communaux.

10. Construction et exploitation d'abattoirs publics avec attribution de monopole.

11. Construction et exploitation de marchés publics avec attribution de monopole.

12. Construction et exploitation de bains publics.

13. Fabrication et vente de la glace.

14. Construction et utilisation d'asiles de nuit.

15. Services d'omnibus, d'automobiles, en général de tous moyens de transports publics.

16. Production et distribution de l'énergie hydraulique ou électrique et construction des installations afférentes.

17. Affichage public avec attribution de monopole sauf en ce qui concerne l'affichage électoral et les actes de l'autorité.

18. Séchoirs et entrepôts de grains de maïs.

19. Production et vente de grains pour les semences et plants de vignes et autres arbustes.

Il est dérogé par la disposition du § 4 à la prohibition de l'article 39 de la loi du 27 décembre 1896 (1).

ART. 2. — Chacun des services mis en régie doit, sauf l'exception prévue à l'art. 16, constituer une agence spéciale, distincte de l'administration ordinaire de la commune, avec des comptes et un budget spécial, et régie par les dispositions de la présente loi.

Quand il s'agira de services peu importants ou de telle nature que plusieurs peuvent être avantageusement réunis, il pourra être créé une agence qui pourvoira à plusieurs services.

(1) Loi du 27 décembre 1896, article 39. Les tramways et chemins de fer d'intérêts locaux ne pourront être exploités par les provinces, les communes, les établissements publics. Ils devront être confiés à l'entreprise privée.

Les bénéfices nets de l'agence tels qu'ils résulteront des comptes approuvés, sauf ce qui est dit à l'article suivant aux lettres *a, d, e, g*, sont attribués au budget de la commune et seront versés à la recette municipale, dans les conditions déterminées par le règlement de chaque agence.

Les déficits qui pourront être constatés seront supportés par la commune et portés aux dépenses extraordinaires de son budget.

ART. 3. — Chaque agence est régie par un règlement spécial qui prévoit outre les règles de la gestion administrative financière :

a) Les conditions de nomination du directeur technique, la caution qu'il devra fournir avant son entrée en fonction, la rémunération qui lui sera accordée sous forme de traitement fixe et, s'il y a lieu, le taux de sa participation aux bénéfices.

b) Le règlement organique, les employés et ouvriers. Les règles et les conditions d'admissibilité des uns et des autres, et les garanties de congé.

c) Le taux de leurs traitements et salaires, s'il y a lieu, la participation aux bénéfices qui leur sera attribuée, et les conditions de l'avancement.

d) La pension de maladie des employés, la commune ou l'agence ne devront en aucun cas supporter ces pensions. Celle-ci pourra toutefois opérer les versements à une caisse de retraite, de préférence dans la forme de l'assurance.

e) L'inscription des ouvrières à la Caisse nationale de prévoyance et de retraite pour les ouvriers.

f) Les règles pour la répartition des bénéfices entre le directeur, le personnel et les communes et pour la constitution d'un fonds de réserve et d'amortissement et pour l'évaluation de l'actif de l'agence.

g) Les tarifs de service et les conditions de leurs modifications.

ART. 4. — La direction de l'agence est confiée au Directeur

technique qui doit fournir la caution exigée par le règlement spécial.

Le Directeur est nommé à la suite d'un concours public par une délibération du Conseil à laquelle devront être présents les $\frac{2}{3}$ des conseillers attribués à la commune. Il est nommé pour un délai de trois ans et peut être renouvelé ; il ne peut être révoqué avant l'expiration de ce délai que par une délibération motivée du Conseil *et sur le vote des $\frac{2}{3}$ au moins* des conseillers attribués à la commune.

Le Directeur représente l'Agence au regard des tiers.

Pour ester en justice le Directeur devra être autorisé par la Commission dont il sera parlé à l'article suivant, toutes les fois qu'il s'agira du recouvrement de créances résultant des opérations ordinaires de l'agence et par le Conseil communal dans tous les autres cas.

ART. 5. — Il sera constitué *pour chaque agence une commission*, nommée par le Conseil communal *en dehors de ses membres*, composée de personnes *techniquement* compétentes et éligibles aux fonctions municipales.

La Commission se composera d'un nombre impair de membres, supérieur à trois, inférieur à sept, en y comprenant le Président.

Le Président sera nommé par un scrutin spécial antérieurement à celui par lequel sera élu la Commission.

La Commission est nommée pour trois ans, elle est renouvelée par tiers chaque année : le Président est toujours compris dans le renouvellement de la troisième année ; il est rééligible comme tous les membres de la Commission.

ART. 6. — La Commission pourvoit dans les conditions qui seront déterminées par le règlement spécial de l'agence, aux prévisions du budget et à la présentation des comptes au Conseil communal.

Elle pourvoit ensuite, dans la limite des crédits inscrits au budget et votés par le Conseil communal conformément à

l'article 17, à tous actes, dépenses et marchés afférents à l'exécution du service dans les formes qui seront déterminées par un règlement d'administration publique ; s'il doit être pris dans le courant de l'année des mesures qui auront une répercussion sur le budget, la Commission doit provoquer par un rapport motivé la délibération du Conseil communal.

La Commission délibère en outre, dans les limites et dans les formes prévues par le règlement sur les emplois, les traitements, les indemnités, les salaires, la nomination, la suspension, la révocation du personnel, à l'exception du Directeur.

ART. 7. — La Commission et le Directeur technique sont responsables du fonctionnement de l'agence.

L'action de responsabilité qui peut leur être intentée de ce fait sera exercée soit par le Conseil communal, soit par un électeur dans les conditions de l'article 129 de la loi municipale ; cette dernière intervention pourra survenir même sur appel d'un jugement rendu en première instance.

Outre les règles du Code civil sur la responsabilité civile il sera fait application aux membres de la commission et au directeur de l'article 280 du Code communal et provincial concernant la responsabilité administrative et financière.

ART. 8. — Le service de caisse de l'agence est assuré par le receveur municipal, avec une caisse et des comptes distincts.

Dans les cas exceptionnels, quand il s'agira de services de grande importance ou de telle nature qu'il peut y avoir avantage à les séparer de la caisse municipale, le règlement spécial pourra prévoir la nomination d'un trésorier et la caution à fournir par celui-ci, laquelle sera calculée dans les conditions indiquées par la loi sur le recouvrement des impôts directs, le tout sera soumis à l'approbation du Conseil de Préfecture.

ART. 9. — Ne pourront être directeur ou employé de

l'agence les conseillers municipaux et leurs parents jusqu'au troisième degré ; le directeur et les employés de l'agence ne pourront être élus conseillers municipaux qu'un an après avoir résigné leur emploi.

CHAPITRE II

RÈGLES CONSTITUTIVES DE LA MISE EN RÉGIE DES SERVICES PUBLICS ET DE LA CONSTITUTION DES AGENCES

Forme de la prise à régie directe des services municipaux.

ART. 40. — La prise en régie directe par les Communes, des services publics, dans les conditions prévues par la présente loi, devra être adoptée par une délibération du Conseil municipal dans les formes présentées par l'article 12 de la loi municipale et provinciale.

La susdite délibération devra indiquer avec le plan d'organisation technique et financier, les voies et moyens pour la constitution du fonds d'établissement et de roulement.

ART. 41. — La délibération ainsi adoptée est soumise d'urgence à l'approbation de la junte provinciale qui doit l'examiner dans un délai de trente jours. Le Préfet la transmet ensuite à la Commission royale instituée par la loi du 17 mai 1901.

Pour l'examen des affaires concernant la présente loi, il sera adjoint à la dite Commission deux membres du Conseil supérieur des travaux publics, deux membres du Conseil supérieur d'hygiène, deux hauts fonctionnaires du Ministère du Commerce.

ART. 42. — La Commission royale examine le projet adopté par le Conseil municipal, spécialement au point de vue finan-

cier et économique. Elle donne son avis sur la question de l'approbation.

ART. 13. — Après avis favorable de la Commission, le projet du Conseil communal est soumis à l'approbation des électeurs convoqués, dans un délai de quinzaine par l'Assemblée municipale.

L'électeur vote par oui ou par non sur la question de la prise en régie du service. En cas de rejet la proposition ne pourra être reprise que trois ans après la consultation, à moins que la demande n'en soit faite par un quart des électeurs inscrits ; dans ce dernier cas, il devra néanmoins s'être écoulé un délai d'un an depuis le dernier vote.

ART. 14. — Si le projet est adopté le Conseil communal élabore par une délibération spéciale le projet de règlement dont il est parlé à l'article 3.

ART. 15. — Le règlement est examiné dans un délai de trente jours par la junte provinciale administrative, le Préfet le rend ensuite exécutoire.

ART. 16. — Pourront être exercés par économie les services de peu d'importance ou dont le caractère industriel ne serait pas suffisamment marqué pour justifier les mesures de garantie prescrites par la présente loi.

L'entreprise gérée par économie devra être adoptée par une délibération du Conseil communal dans les formes de l'article 162 de la loi communale, la délibération et le règlement du service devront être approuvés par la junte provinciale.

Un recours pourra être formé contre cette délibération, même après approbation, par un cinquième des électeurs.

Quand la junte provinciale aura refusé l'approbation, ou qu'à la suite du recours dont il a été parlé, la Commission royale aura jugé, que par sa nature ou par son importance, le service ne peut être géré par économie, le Conseil com-

munal devra examiner s'il y a lieu de mettre ce service en régie conformément aux dispositions de la présente loi, ou s'il est préférable de le concéder à une entreprise privée.

CHAPITRE III

CONTROLE DE LA GESTION. APPROBATION DES BILANS ET DES COMPTES.

ART. 17. — Le budget de l'agence devra être adopté par une délibération du Conseil communal, approuvée par la junte provinciale administrative.

Le règlement d'administration publique prévu par la présente loi, déterminera les conditions dans lesquelles devront être délibérées et approuvées les propositions de la Commission administrative de l'agence pour toutes les dépenses non prévues au budget, qui auraient pu être reconnues nécessaires en cours d'exercice et pour la passation des marchés, contrats et tous actes qui pourraient engager les budgets ultérieurs.

Les comptes de l'agence sont soumis à la Commission administrative qui dresse un rapport transmis au Conseil communal. Ces comptes sont déposés aux archives municipales et mis à la disposition des électeurs qui voudraient en prendre connaissance.

ART. 18. — Devront être communiquées à l'autorité politique de l'arrondissement dans un délai de huit jours les délibérations concernant la nomination ou la révocation des employés.

Devront être communiquées en outre toutes autres délibérations sur la demande de ladite autorité.

Le Sous-Préfet dans les quinze jours de la communication pourra suspendre l'exécution des délibérations prises en vio-

lation de la loi, des règlements et du règlement de l'agence.

Le Préfet pourra dans les trente jours, le Conseil de préfecture entendu, prononcer l'annulation des dites délibérations.

Il pourra également, sur l'avis de la junta provinciale administrative, annuler toute délibération qui porterait un préjudice évident aux intérêts de l'agence.

ART. 19. — La Commission administrative peut être dissoute par une délibération motivée du Conseil communal approuvée par la junta provinciale administrative.

Le Conseil ne pourra délibérer, sur une proposition de dissolution de la Commission, que si elle est proposée par une communication écrite et motivée du Préfet ou d'un tiers des Conseillers municipaux ; la délibération ne sera valable que si les deux tiers des conseillers assignés à la Commune ont pris part au vote.

Toutefois même, si après deux convocations successives, le Conseil n'avait pu délibérer valablement pour insuffisance de membres présents, il serait passé outre, s'il s'agissait de la responsabilité des commissaires au sens de l'article 7, ou si le fonctionnement de l'agence était devenu impossible par suite de négligence ou de la mauvaise volonté des Commissaires.

Dans ce cas, la dissolution pourra être prononcée directement par le Préfet, la junta provinciale entendue.

Quand la dissolution est prononcée par le Préfet, celui-ci désigne un délégué pour exercer provisoirement les attributions de la Commission, au remplacement de laquelle le Conseil communal pourvoit dans le délai d'un mois.

ART. 20. — Quand le Préfet a de graves motifs de croire que le service est en déficit, ou que des irrégularités graves ou persistantes se sont produites, il ordonne une enquête. Les actes de l'enquête sont transmis à la Commission royale, qui décide s'il y a lieu de prononcer la révocation.

Dans ce cas, le Préfet prend un arrêté de révocation.

ART. 21. — Les conditions et la forme de la dissolution de l'agence sont déterminées par un règlement d'administration publique rendu en exécution de la présente loi.

Si les résultats de l'enquête établissent que la situation de l'agence n'est pas de nature à justifier la dissolution, des modifications à l'organisation du service pourront être néanmoins exigées par la Commission royale sur l'avis conforme de la junte provinciale.

ART. 22 — Plusieurs communes pourront former un syndicat en vue de prendre en régie l'exploitation d'un service d'intérêt commun.

A cet effet, il sera pourvu à la délibération de chaque Conseil communal dans les formes de l'article 10, à la procédure des articles 11 et 12 et enfin le corps électoral de chaque commune sera consulté séparément.

Quand le vote de toutes les communes intéressées aura été favorable au projet, les Conseils communaux nommeront des délégués dont le nombre sera proportionné à l'intérêt de chaque commune dans l'agence.

Il sera formé de la sorte un Conseil de délégués qui devra établir, dans les conditions de l'article 14, le règlement de l'agence syndicale outre ce qui est dit à l'article 3, le syndicat fixe le siège social de l'agence et l'intérêt respectif de chaque commune.

ART. 23. — L'assemblée syndicale nomme le Directeur et la Commission administrative ; le receveur municipal de la commune où se trouve placé le siège de l'agence sera chargé des fonctions de trésorier, à moins qu'il ne soit pourvu à la nomination d'un caissier.

ART. 24. — Un règlement d'administration publique déterminera les règles spéciales à la comptabilité des agences syndicales.

ART. 25. — Les communes pourront se prévaloir de la faculté qui leur est accordée à l'article premier :

1° Pour les services qui sont déjà concédés à l'entreprise privée, quand il se sera écoulé un tiers de la période totale pour laquelle la concession a été accordée depuis la date initiale de la mise en exploitation du service. Toutefois les communes pourront opérer le rachat, dans tous les cas, quand il se sera écoulé une période de 20 ans, depuis la mise en exploitation effective; mais elles ne le pourront jamais avant l'expiration d'une période de 10 ans.

Quand les communes n'auront pas exercé la faculté de rachat à l'expiration des délais ci-dessus indiqués, elles ne pourront l'exercer qu'à l'échéance d'une période de cinq ans et ainsi de suite de cinq ans en cinq ans. Le rachat devra être précédé d'un avis notifié un an à l'avance.

Il sera en outre soumis au paiement d'une juste indemnité évaluée en tenant compte des éléments d'appréciation suivants :

a) Valeur industrielle de l'entreprise du capital d'exploitation, mobilier et immobilier, en tenant compte du temps écoulé depuis la mise en exploitation effective et des améliorations éventuelles qui auraient pu être apportées dans l'intervalle et, en outre, des stipulations inscrites au cahier des charges et concernant le sort du matériel à l'expiration de la concession.

b) Avance ou subvention consentie par la commune, paiement anticipé des droits proportionnels d'enregistrement par le concessionnaire, primes payées aux communes en tenant compte des éléments indiqués ci-dessus.

c) Profit dont le concessionnaire se trouve privé par le rachat et qui est évalué à la valeur imposable, au taux légal d'intérêt d'autant d'annuités, représentant le bénéfice net moyen réalisé pendant la dernière période de cinq ans, que la concession doit encore durer d'années sans dépasser vingt annuités.

Le bénéfice moyen se calcule d'après les revenus déclarés au fisc pour le paiement de la taxe sur les revenus mobiliers,

en prenant la moyenne de la recette la plus forte et la plus faible dans la période des cinq dernières années et déduction faite de l'intérêt des sommes fournies aux concessionnaires par application de *a* et *b*.

Le montant de cette indemnité peut être déterminé par une convention amiable intervenue entre les parties et soumis à l'approbation de la junta provinciale administrative et de la Commission royale.

A défaut de fixation amiable, il y sera pourvu par l'avis motivé d'une Commission arbitrale composée de trois arbitres dont l'un sera nommé par le Conseil communal, l'autre par le concessionnaire et le troisième par le Président du tribunal. L'appel de cette décision pourra être porté devant une nouvelle Commission nommée par le Président de la Cour d'appel.

Les dispositions du présent article, sauf ce qui est relatif au délai du rachat, ne seront pas applicables quand les conditions de rachat auront été stipulées au cahier des charges.

ART. 26. — Quand les communes voudront user de la faculté de rachat, la délibération du Conseil municipal et l'exposé des motifs dont il est parlé à l'article 10, devront indiquer exactement, outre les voies et moyens dont il est fait état en vue de la gestion du service, l'importance de l'entreprise et le montant présumé de l'indemnité à fournir aux concessionnaires.

Quand, conformément aux articles 11 et 12, la Commission royale a donné un avis favorable au projet de rachat, l'indemnité devra être fixée par convention amiable ou par la convention arbitrale dont il est parlé à l'article précédent, avant que le projet de rachat puisse être soumis aux votes des électeurs.

ART. 27. — Les communes qui concèdent à l'industrie privée, l'un des services énumérés à l'article premier devront se réserver, dans le cahier des charges, la faculté de rachat

dans des conditions qui ne pourront être plus onéreuses que celles fixées par la présente loi.

ART. 28. — A défaut d'autres ressources, les communes pourront pourvoir aux moyens de la mise en régie par un emprunt contracté à la caisse des dépôts, dans les conditions de la loi du 17 mai 1900.

ART. 29. — Quand bien même la municipalisation des services d'intérêt public aurait un caractère facultatif, la limite légale des centimes additionnels pourra être dépassée pour faire face aux dépenses de mise en régie. L'autorisation devra être donnée par la commission royale.

ART. 30. — Pour les services qui sont déjà exploités directement par les communes, celles-ci devront, dans l'année qui suivra la promulgation de la présente loi, se conformer à ses dispositions et, dans le cas contraire, elles devront se pourvoir en autorisation conformément à l'article 16, afin de gérer le service par économie.

ART. 31. — Le Gouvernement est autorisé à pourvoir à l'exécution de la présente loi par voie de décrets ou règlements rendus après avis du Conseil d'Etat et de la Cour des Comptes.

ANNEXE II

PROJET DE LOI, VOTÉ PAR LA CHAMBRE DES DÉPUTÉS, ORGANISANT LA RÉGIE PARISIENNE DU GAZ (1).

La ville de Paris est autorisée à emprunter à un taux n'excédant par 3.60 % intérêts, primes de remboursement et lots compris, une somme de 120 millions de francs remboursable en cinquante ans à partir de 1906, au moyen d'un prélèvement sur le produit de l'exploitation du gaz, la dite somme destinée à pourvoir tant à l'acquisition des usines et du matériel appartenant à la Compagnie parisienne du gaz, qu'à la constitution des approvisionnements, d'un fonds de roulement et de réserve, et aux frais d'émission de l'emprunt.

Le montant des lots applicables aux obligations sorties à chaque tirage ne pourra excéder annuellement 480.000 fr.

Il sera statué, par décret, sur le mode et conditions de réalisation de l'opération.

ART. 2. — La Ville de Paris pourra exploiter en régie directe la production et la distribution de lumière, chaleur et force motrice au moyen du gaz, quelle que soit sa nature, et de l'électricité pour les services publics et pour la consommation privée.

(1) V. *J. Officiel*. Débats parlementaires. Chambre. Novembre 1905, p. 3173 et suiv.

ART. 3. — La régie du gaz forme un service municipal distinct, géré par un Conseil d'administration et un Directeur dans les conditions déterminées par la présente loi.

Elle peut être chargée de la construction des usines et de l'outillage ainsi que des travaux d'installation, allumage et extinction sur la voie publique et dans les immeubles municipaux. — La Ville de Paris bénéficie et demeure responsable de la gestion.

ART. 4. — Le Conseil d'administration est composé de douze membres nommés moitié par le Préfet, moitié par le Conseil municipal. Cette assemblée ne pourra choisir plus de trois membres du Conseil d'administration dans son sein ; sous réserve de cette exception, la qualité d'administrateur de la régie sera incompatible avec tout autre mandat électif et avec toute fonction salariée sur le budget de la Ville de Paris, du département de la Seine ou des établissements qui en dépendent. — Le Conseil d'administration est nommé pour quatre ans et renouvelable par moitié tous les deux ans. Les membres peuvent être successivement maintenus en fonction. Les administrateurs nommés en remplacement d'un membre en cours de mandat achèvent simplement le mandat de leurs prédécesseurs. A l'expiration de la première période de deux ans, le sort désignera les membres de la série sortante.

Les administrateurs peuvent être révoqués par arrêtés motivés du Préfet et après avis du Conseil municipal.

ART. 5. — Le Conseil d'administration nomme son bureau composé d'un président, d'un vice-président et d'un secrétaire. Il règle l'ordre de ses réunions et il peut être convoqué extraordinairement en cas d'urgence par son président, ou à défaut de celui-ci par le vice-président ou par le Préfet. Tout membre du Conseil d'administration qui sans motifs reconnus légitimes par le Conseil, a manqué à trois convocations successives, peut être, après avoir été admis à fournir

des explications, déclaré démissionnaire par le Préfet, après avis du Conseil municipal.

La rémunération des membres du Conseil d'administration ainsi que le traitement du directeur, est réglée par une délibération du Conseil municipal prise dans la forme ordinaire. Toutefois, les conseillers municipaux de Paris qui pourront être appelés à faire partie du Conseil d'administration, ne recevront à ce titre, aucune allocation, ni indemnité sous quelque forme ou dénomination que ce soit.

ART. 6. — Les délibérations sont valables lorsque six membres sont présents. Si le conseil ne se réunit pas en nombre suffisant, il est convoqué de nouveau pour une date ultérieure. La convocation indique l'objet de la réunion. La délibération qui intervient ensuite est valable quelque soit le nombre des membres présents. Toutefois, si moins de six membres assistent à la séance, la délibération n'est exécutoire, même dans les cas prévus à l'article suivant qu'en vertu de l'approbation du Préfet.

ART. 7. — Le Conseil d'administration règle par des délibérations :

1^o Le mode de placement du fonds de réserve et de tous les deniers disponibles.

2^o Les travaux dont le devis ne dépasse pas 20.000 fr.

3^o Les marchés de gré à gré ou par adjudication dont l'objet est supérieur à 10.000 fr. et quelle qu'en soit l'importance.

4^o Les baux à donner ou à prendre pour une durée ne dépassant pas neuf ans.

5^o L'émission des bons de caisse à l'échéance de deux ans au plus et pour une somme ne dépassant pas 1 million de francs.

6^o Les autorisations de plaider en matière personnelle et mobilière lorsqu'il s'agit d'une valeur supérieure à 5.000 fr.

et les transactions relatives aux droits et objets mobiliers.

Il règle, enfin, avec l'approbation du Préfet, l'organisation des cadres ainsi que les traitements, salaire et indemnités du personnel permanent, y compris ceux des chefs de service et du trésorier, sous réserve d'assurer au personnel ouvrier et employé, le minimum de salaire ou de traitement et les conditions de travail votés par le Conseil municipal.

ART. 8. — Il délibère sur les objets suivants :

- 1° Le budget et les crédits supplémentaires.
- 2° Le compte administratif du directeur et le compte de gestion du trésorier.
- 3° Les travaux dépassant 20.000 francs.
- 4° L'échéance de bons de caisse à l'échéance de deux ans au plus, lorsque les émissions dépassent 1 million de francs, jusqu'à concurrence de 5 millions.
- 6° Les baux d'une durée excédant neuf ans.
- 6° Les créations et suppressions d'usines.
- 7° La fixation de la nature du gaz, de son pouvoir lumineux et calorique, de sa pression, de son épuration.
- 8° La réglementation des rapports financiers entre la Ville et la régie.
- 9° Les règlements relatifs aux questions de service non prévues par les lois et décrets, et notamment le règlement sur la comptabilité matière.
- 10° Et d'une manière générale sur tous les objets concernant la régie du gaz.

ART. 9. — Les délibérations portant sur tous les objets énoncés dans l'article précédent sont soumises au Conseil municipal et deviennent exécutoires en vertu de l'approbation du Préfet, sauf le cas où l'approbation du gouvernement est prescrite par les dispositions de la présente loi. Si le Conseil municipal refuse de donner son avis ou ne s'est pas prononcé dans la session pendant laquelle il a reçu communication du dossier, il peut être passé outre.

ART. 10. — Le Préfet nomme et révoque le Directeur et les Chefs de service.

ART. 11. — Le Directeur a la direction des services administratifs et techniques. Il nomme et révoque le personnel administratif et ouvrier des cadres permanents, sauf en ce qui concerne les chefs de service. Il embauche les agents et ouvriers temporaires, en dehors des cadres permanents, dans la limite des dépenses autorisées pour cet objet. Il prépare le budget, dresse les titres de recettes, liquide les sommes dues par la régie et en autorise le paiement. Il présente le compte de son administration. Il conclut, sans autorisation tous marchés de gré à gré ou par adjudication, lorsque la somme n'excède pas 10.000 fr. Il engage les actions mobilières et y défend lorsque l'objet ne dépasse pas 5.000 fr. Il représente la régie en justice et dans les actes de la vie civile, après y avoir été autorisé s'il y a lieu, et d'une manière générale, il exécute les décisions du Conseil d'administration et de l'autorité supérieure. Il assiste aux séances du Conseil d'administration avec voix consultative. Il peut sous sa responsabilité, déléguer une partie de ses attributions à ses subordonnés.

ART. 12. — Un règlement délibéré par le Conseil municipal et approuvé par le Préfet organise le service du contrôle sur tous les services administratifs de la régie.

ART. 13. — Les acquisitions, aliénations et échanges d'immeubles, les actions et les transactions aux biens et droits immobiliers et les emprunts demeurent soumis aux règles qui régissent l'administration de la Ville de Paris.

ART. 14. — Le prix de vente du gaz sera fixé par le Conseil d'administration de la régie sous réserve de l'approbation du Préfet de la Seine. Ce prix, pour l'éclairage public sera établi de façon à laisser un léger excédent sur le prix de revient sans dépasser le prix actuel de 15 centimes. Il sera

révisé tous les cinq ans. Le prix de vente aux particuliers ne pourra être abaissé par le Conseil municipal que lorsque l'accroissement de la consommation privée permettra de prévoir en recette, au budget communal, une redevance égale à la moyenne réalisée pendant les trois années qui précéderont la mise en vigueur du tarif abaissé. Le prix de vente aux particuliers sera calculé de telle façon que la prévision de la redevance à verser par la régie au budget municipal, distincte du produit de la surtaxe de 1 centime et demi, nécessaire pour couvrir les frais d'abaissement anticipé du prix du gaz, soit au moins égale à la moyenne actuelle du produit des diverses redevances de la compagnie parisienne du gaz de 1900 à 1903. En aucun cas ce prix de vente ne pourra dépasser 20 centimes par mètre cube.

II. — DU BUDGET ET DE LA COMPTABILITÉ

ART. 15. — Les budgets et comptes sont indépendants de ceux de la Ville de Paris. Ils présentent distinctement les recettes et les dépenses d'exploitation et celles de premier établissement.

Constituent des dépenses obligatoires pour le budget de la régie : la rémunération des membres du Conseil d'administration et du Directeur, les traitements et salaires du personnel permanent, les frais de bureau des services administratifs ; ceux de la caisse spéciale instituée à l'art. 19 ci-après, et les annuités des emprunts contractés par la Ville de Paris pour le service du gaz.

ART. 16. — Le budget préparé par le Directeur, voté par le Conseil d'administration et soumis aux délibérations du Conseil municipal, est définitivement approuvé par décret.

Les crédits reconnus nécessaires après le règlement du budget sont votés et autorisés dans les mêmes formes.

Toutefois les crédits supplémentaires ou non prévus au budget, ouverts par le Conseil d'administration pour dépenses urgentes, peuvent être approuvés par le Préfet quelle que soit leur importance.

ART. 17. — Le budget doit comprendre un fonds de roulement et un fonds de réserve alimenté au moyen de prélèvements sur les bénéfices de l'exploitation. — Le fonds de réserve dont le minimum est fixé à 15 millions de francs est destiné à développer les moyens de production sans recourir à l'emprunt, à faire face aux augmentations temporaires du prix de revient, et généralement à satisfaire à toutes les nécessités urgentes de l'exploitation ; si les imputations faites au cours d'un exercice sur ce fonds le réduisent au-dessous de 15 millions de francs, il devra être ramené à ce chiffre par l'affectation, pendant les exercices suivants, de tous les bénéfices qui excéderont la redevance prévue à l'art. 16. — Les aliénations de biens mobiliers dépendant du fonds de réserve sont autorisées par le Préfet sur la proposition du conseil d'administration. Les disponibilités provenant de ces aliénations sont employées par le Directeur, en vertu des crédits ouverts par le Préfet sur la proposition du conseil d'administration.

ART. 18. — Chaque année le directeur établit un compte de son administration. Ce compte est présenté au Conseil d'administration, soumis au Conseil municipal et définitivement approuvé par le Préfet.

ART. 19. — La régie du gaz a une caisse spéciale confiée à un trésorier. Ce comptable est nommé par le Préfet sur une liste de trois noms présentée par le Conseil municipal. En cas de refus, le Conseil doit faire de nouvelles présentations. Le trésorier doit fournir un cautionnement dont le montant est fixé par le Préfet.

ART. 20. — Le trésorier est chargé d'opérer le recouvre-

ment des recettes et de faire à cet effet, à la requête du directeur, toutes poursuites nécessaires, ainsi que d'acquitter les dépenses ordonnancées par le Directeur, dans la limite du crédit régulièrement ouvert. Il est soumis aux mêmes obligations et à la même responsabilité que le receveur municipal.

ART. 21. — Les comptes du trésorier sont arrêtés et débattus par le Conseil d'administration, soumis au Conseil municipal et définitivement apurés par la Cour des Comptes.

ART. 22. — Les pièces de recettes et de dépenses produites soit par la régie à la ville, soit par la ville à la régie, sont comme pièces d'ordre intérieur dispensées du timbre et de l'enregistrement.

La régie municipale sera soumise en ce qui concerne les droits, taxes, et contributions de toute nature, au même régime que les particuliers exploitant des industries semblables.

ART. 23. — Il sera établi près de la Caisse de la régie un service de contrôle analogue à celui qui fonctionne auprès de la recette municipale.

ART. 24. — Les litiges qui pourront s'élever entre les consommateurs et la régie du gaz sont soumis aux tribunaux ordinaires et échappent à la compétence des tribunaux administratifs nonobstant toutes dispositions contraires antérieures.

ART. 25. — Un règlement d'administration publique déterminera les recettes et les dépenses qui doivent figurer au compte de premier établissement et celles inscrites au compte de l'exploitation ainsi que les formes de la comptabilité de la régie.

ART. 26. — Sont applicables à la régie du gaz les règles relatives à l'administration de la Ville de Paris en tant qu'elles ne sont pas contraires aux dispositions qui précèdent.

BIBLIOGRAPHIE

OUVRAGES GÉNÉRAUX :

- DUCROCQ. — *Cours de Droit administratif* (7^e édition).
HAURIOU. — *Précis de Droit adm.* (4^e édit.).
BERTHÉLEMY. — *Précis de Droit adm.* (2^e édit.).
LAFERRIÈRE. — *Juridiction administrative* (Tome II).
ORLANDO. — *Primo trattato completo di diritto amministrativo italiano.* (Milano, Società edit. libraria, 1901. Tome I, II et X).
ROMANO (S.). — *Teoria dei diritti pubblici subbiettivi* (Milano, 1902).
OTTO MAYER. — *Le droit administratif de l'Empire allemand* (T. I et IV).
JELLINECK. — *L'Etat moderne et son droit* (Traduct. Fardis. Paris 1904).
POSADA. — *Théories modernes sur les origines de la famille, de la société et de l'Etat.* (Biblioth. de sociologie internat. Paris, 1906).
NOVICOW (G.). — *Conscience et volonté sociale.* Paris, 1897.

OUVRAGES SPÉCIAUX :

- PAUL-DUBOIS (L.). — *Essai sur les finances communales.* Paris, 1897.
LEROY-BEAULIEU. — *Administration locale en Angleterre et en France.*
JENKS (E.). — *Essai sur le gouvernement local en Angleterre* (traduct. Wilhelm, avec une préface de H. Berthelémy. P., 1902).
MONTEMARTINI. — *Municipalizzazione* (Milano, 1902).
CAMUNEO. — *Monopoli comunali.* *Archivio giuridico.* T. LIV, LV et LVI.

- MEZANNOTTE (C.). — Municipalizzazione dei servizi pubblici (Milano, 1905).
- PILON (E.). — *Monopoles communales* (P. 1898).
- STEHÉLIN. — *Socialisme municipal* (Th. Paris, 1904).
- BRÈS. — *La municipalisation en Italie* (P. 1901).
- BONET. — Municipalisme (*Journal des Economistes*, juillet 1901).
- BOURDEAU. — Socialisme municipal (*Rev. des Deux-Mondes*, 1^{er} juillet, 1900).
- JARAY (G. L.). — Socialisme municipal (*Ann. des Sci. polit.*, 15 nov. 1903).
- MICHOUD. — La notion de la personnalité morale. *Rev. de Droit publ.*, 1899.
- MATER. — Municipalisme et Conseil d'Etat. (*Rev. soc.*, févr. 1903).
- ROUSIERS (de). — Services publics aux Etats-Unis (*Rev. pol. et parl.*, oct. 1898).
- LONGO. — L'evoluzione dei concetti di libertà, etc. (*Archiv. giuridic.* nov. 1901).
- JARAY (G. L.). -- Socialisme municipal en Italie. (*Ann. sc. pol.*, 15 mai 1904).
- PETIT. — L'extension du domaine industriel des communes (*Rev. pol. et parl.*, déc. 1905 et janvier 1906).
-

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION.....	1
CHAPITRE I ^{er} . — Rôle de l'administration locale. Ses principales attributions. — Causes de l'accroissement de ces attributions ..	5
a) La population urbaine.....	8
b) Les besoins nouveaux.....	11
CHAPITRE II. — Conséquence de l'extension du rôle des localités..	16
1 ^{er}) Leur situation financière.....	16
2 ^o) Leur domaine industriel.....	24
CHAPITRE III. — L'industrialisme communal en France et la jurisprudence du Conseil d'Etat... ..	28
1 ^o) La tutelle juridictionnelle du conseil d'Etat.....	28
2 ^o) Examen de cette jurisprudence.. ..	40
CHAPITRE IV. — L'aptitude industrielle et commerciale de la Commune. — Monopoles communaux et contrats de concession	49
CHAPITRE V. — Les droits subjectifs du groupement communal...	57
1 ^o) Décentralisation et liberté locale.....	57
2 ^o) Les droits de la commune personne du droit public.	57
CHAPITRE VI. — Nécessité de réglementer l'activité de l'administration locale.....	67
La législation italienne sur la municipalisation des services publics.....	67
CHAPITRE VII. — Commentaire du projet d'organisation de la régie parisienne du gaz.....	83
CONCLUSION.....	101
ANNEXE I. — Loi du 29 mars 1903 sur l'exploitation directe des services publics par les communes.....	103
ANNEXE II. — Projet de loi voté par la Chambre des députés organisant la régie parisienne du gaz.....	116
BIBLIOGRAPHIE.....	125

Angoulême. — Imp. L. COQUEMARD et Cie

IMPRIMERIE L. COQUEMARD



ANGOULÊME